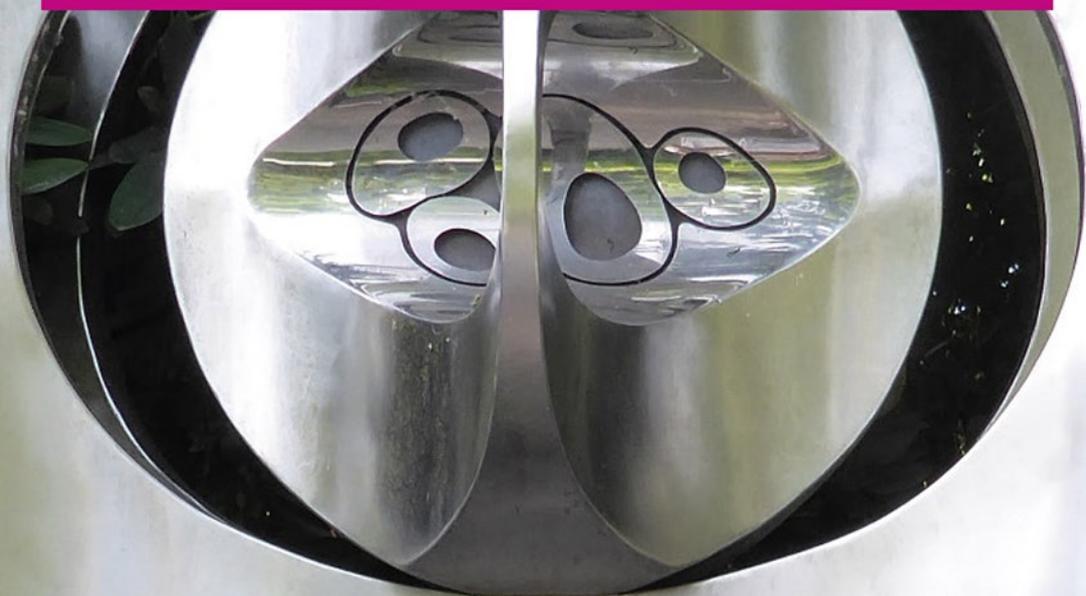


Kijan Espahangizi

DER MIGRATION-INTEGRATION-KOMPLEX
Wissenschaft und Politik in einem
(Nicht-)Einwanderungsland, 1960–2010



Der Migration-Integration-Komplex

Kijan Espahangizi

DER MIGRATION-INTEGRATION-KOMPLEX

Wissenschaft und Politik in einem
(Nicht-)Einwanderungsland, 1960–2010

Konstanz University Press

KIJAN ESPAHANGIZI war bis 2022 wissenschaftlicher Geschäftsführer des Zentrums »Geschichte des Wissens« (ETH Zürich & Universität Zürich) und ist seit 2018 Lehrbeauftragter am Historischen Seminar der Universität Zürich.

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Konstanz University Press 2022
www.k-up.de | www.wallstein-verlag.de
Konstanz University Press ist ein Imprint der
Wallstein Verlag GmbH

Vom Verlag gesetzt aus der Chaparral Pro
Einbandgestaltung: Eddy Decembrino
ISBN 978-3-8353-9148-2

DOI: <https://doi.org/10.46500/83539148>

Dieses Buch ist lizenziert unter einer
Creative Commons Lizenz: CC BY-NC-ND 4.0

Für C.

Inhalt

Vorwort 9

Was heißt Migration? Eine Einleitung 11

- 1 Assimilation, Integration und Migration – soziologische Verschiebungen, 1960–1969 33**
 - 1.1 Neue Einsichten – neue Begriffe 33
 - 1.2 Die Studienkommission für das Problem ausländischer Arbeitskräfte 38
 - 1.3 Soziokulturelle Probleme der Eingliederung auf beiden Seiten des Atlantiks 42
 - 1.4 Assimilation zwischen Havanna und Zürich 48
 - 1.5 Der Bericht der Studienkommission 54
 - 1.6 Das Kreuz des Südens – Forschung und Erfahrung 61
 - 1.7 Migrationstheorie und Weltgesellschaft 73
 - 1.8 Fremdarbeitersozilogie und Unterschichtung 81

- 2 Einwanderung, Eingliederung und Entwicklung – politische Aufbrüche, 1965–1981 91**
 - 2.1 Akteur-Netzwerke und Wissenskulturen der Integration 94
 - 2.2 Kirche, Gesellschaft und Wissenschaft im Dialog 96
 - 2.3 Migration und Entwicklung am Studien- und Tagungszentrum Boldern 105
 - 2.4 Dialog und Solidarität: Kontakt zwischen Italienern und Schweizern 113
 - 2.5 1968 – Entwicklungspolitischer Aufbruch im Einwanderungsland Schweiz 119
 - 2.6 Die Schwarzenbach-Initiative 1970 – ein Wendepunkt 125
 - 2.7 Die Soziologie des »Fremdarbeiterproblems« zwischen Wissenschaft und Politik 129
 - 2.8 Eine landesweite Bewegung formiert sich 136
 - 2.9 Ausländische Frauen im Zeichen der Wirtschaftskrise 146
 - 2.10 Mobilisierung zur Mitenand-Initiative 153

- 3 Kulturelle Identität, Differenz und Vielfalt – ethnologische Verschiebungen, 1976–1991 159**
 - 3.1 Der *cultural turn* im Einwanderungsland Schweiz 159
 - 3.2 Struktur vs. Kultur in der Sozialforschung der 1970er Jahre 165
 - 3.3 Psychologie und Identitätskrise des Ausländerkindes in den 1970er Jahren 169
 - 3.4 Die Zweite Generation zwischen den Kulturen 175

3.5	Aufstieg einer »Ethnologie der eigenen Gesellschaft«	186
3.6	Von der Chile-Solidarität zur Kulturbegegnung mit Indochina-Flüchtlingen	199
3.7	Psychosoziale Betreuung und angewandte Ethnologie	217
3.8	Vom Tag des Flüchtlings zur »multikulturellen Gesellschaft«	224
4	Flucht, Migration und »neue Völkerwanderungen« – globale Verschiebungen, 1983–1993	249
4.1	Die »ersten Asylbewerber« und die Tamilen-Studie von 1983/84	251
4.2	Weltweite Migrationen und Bevölkerungsszenarien am Bundesamt für Statistik	264
4.3	Eine neue Strategie für die Flüchtlings- und Asylpolitik	278
4.4	Eine europafähige Migrationspolitik für die »Schweiz AG«	294
4.5	Das Modell der drei Kreise	303
4.6	Schlagwörter der multikulturellen Gesellschaft I: Eine »neue Völkerwanderung«	309
4.7	Schlagwörter der multikulturellen Gesellschaft II: Islam, Rassismus und globale Kulturkonflikte	318
5	Der Migration-Integration-Komplex – institutionelle Verdichtungen, 1991–2005	335
5.1	Wege zu einer neuen Migrationspolitik: Rechts, Links, Mitte	336
5.2	Ein Forum für eine neue Migrationsforschung	347
5.3	Arbeit an einem neuen »Migrationsgesetz«	355
5.4	Ein Bundesamt für Migration – »Synergieeffekte« in der Verwaltung	367
5.5	Die Konvergenz von Migrations- und Integrationspolitik	371
5.6	Integrationsleitbilder für den aktivierenden Staat	379
5.7	Neue Statistiken – Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund	395
5.8	Neue Subjektivitäten I – Migrantinnen melden sich zu Wort	405
5.9	Neue Subjektivitäten II – MigrantInnen und Secondos in den Gewerkschaften	419
5.10	Neue Philosophien – Nomadisches Denken und die Autonomie der Migration	427
	Postmigration? Fazit & Ausblick	431
	Dank	445
	Verzeichnisse	447
	Abkürzungen	447
	Abbildungen	450
	Archive und Interviews	453
	Literatur	459

Vorwort

Das Leben ist keine Planwirtschaft. Dass ich einmal ein Buch zur Schweiz schreiben würde, hätte ich mir noch vor wenigen Jahren nicht träumen lassen. Doch dann kam die Migration: Aus einem temporären Aufenthalt wurde ein neues Zuhause, aus einem akademischen Gastarbeiter ein Schweizer mit deutsch-iranischem Hintergrund. Migration hat nicht nur mein Leben in vielfältiger Weise geprägt. Eine Welt ohne Migration, ja ohne das Sprechen über Migration scheint heute insgesamt kaum mehr vorstellbar. Wiederholt man ein Wort sehr häufig, dann klingt es zunehmend fremd. So ging es mir mit den Begriffen Migration und Integration. Je obsessiver im öffentlichen Diskurs um sie gerungen wird, desto unklarer scheint, worum es dabei eigentlich geht. Ich wollte herausfinden, warum das so ist. Deswegen habe ich dieses Buch geschrieben.

Viele meinen, Forschung sei das, was Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler machen, wenn sie wissenschaftlichen Fragestellungen nachgehen. Das ist richtig. Aber Forschung ist weit mehr als eine akademische Profession. Es ist, so hat die Philosophie schon vor langer Zeit erkannt, eine sehr menschliche Art, in der Welt zu sein, sich zu ihr in Beziehung zu setzen, sich in ihr einzurichten. Forschung ist ergebnisoffen, sonst ist sie keine. Eigene Überzeugungen und Erwartungen müssen hier immer wieder auf den Prüfstand. Das wird schwerer, je länger sie einen begleiten. Als ich vor sechs Jahren mit dem Projekt begann, hatte ich sehr konkrete Vorstellungen, wohin mich meine Forschung zum Migrationskomplex unserer Zeit führen würde. Ich wollte Gesellschaften verstehen, die ihre Migrationsrealitäten verkennen und ausgrenzen. Mein Erwartungshorizont war geprägt durch biografische Erfahrungen in Deutschland und der Schweiz, sowie durch eine politische Haltung, die sich über die Zeit von ihrer eigenen Story überzeugt hatte. Doch Forschung ist immer ein Wagnis und voller Überraschungen – in meinem Fall voller unerwarteter Begegnungen mit Quellen in Archiven und mit unterschiedlichsten Menschen, die ihre Erinnerungen und Expertisen mit mir teilten.

Ob und was man genau aus der Geschichte lernen kann, ist unter Historikerinnen und Historikern umstritten. Klar ist: Ohne mir dessen zu Beginn bewusst gewesen zu sein, half mir die historische Forschung mit ihrem wissenschaftlichen Ethos, ihrer quellenbasierten Herangehensweise und Irrtumssensibilität, Verhärtungen im eigenen Denken zu lösen. Der Blick wei-

tete sich für die Vielschichtigkeit, die Mehrdeutigkeit und die Widersprüchlichkeiten der Entwicklungen, aus denen unsere Gegenwart entstanden ist. Dass ich mich als jemand, der in Deutschland sozialisiert ist, mit der Schweiz auseinandergesetzt habe, war hilfreich, um reflexiven Abstand zu gewinnen. Der Untersuchungsgegenstand war mir zugleich fremd und vertraut genug.

Der öffentliche Migrationsdiskurs hat in Ländern wie Deutschland und der Schweiz in den letzten Jahrzehnten auch deswegen eine solche Wucht entwickelt, weil er Eindeutigkeit suggeriert. Einfache Erzählungen vom Eigenen und Anderen bieten bekanntlich Halt in Zeiten der Unsicherheit, auf allen Seiten. Doch der gesellschaftliche Preis für diese Eindimensionalität steigt zusehends. Umso mehr braucht es eine Geschichtskultur, die politischen Interessen nicht einfach das Wort redet, sondern sich mit eigenen, nuancierten Positionen in die Aushandlung gesellschaftlicher Zukunft einbringt. Der unvoreingenommene Blick auf Vergangenheit zeigt, dass die Dinge komplexer sind, als sie scheinen. Der Befund ist keine Einladung zu zynischem Relativismus in gelehrtem Gewand. Er hat – so meine Hoffnung – die Kraft, Gespräche zu eröffnen, ebenso dezidierte wie nachsichtige, ergebnisoffene wie zielgerichtete Diskussionen zur Zukunft demokratischer, freiheitlicher und solidarischer Gesellschaften in Zeiten der Migration und Globalisierung. Das Buch möchte einen Beitrag dazu leisten und richtet sich an alle, die daran interessiert sind. Es versteckt seinen wissenschaftlichen Anspruch nicht, ohne ihn jedoch zum Selbstzweck zu machen. Ein geschichtswissenschaftliches Buch macht bei der Lektüre, bei allem Ringen um eine lesbare Darstellung, vielleicht mehr Mühe als ein historischer Roman. Bestenfalls bietet es jedoch Raum und Ressourcen, um differenzierte Sachurteile auszuformen und ein Denken zu kultivieren, das sich den Schnellschüssen einer heißlaufenden Meinungsökonomie verwehrt. Das wäre gar nicht einmal so wenig.

Birmensdorf/Zürich, 22. Februar 2022
Kijan Espahangizi

Was heißt Migration? Eine Einleitung

Im Juni 1976 stellte die Redaktion der *Schweizer Illustrierten* ihren Leserinnen und Lesern die Frage: Was heißt »Migration«? Auf der Rätselseite der Zeitschrift sollte in der Rubrik »Spiel mit Worten« die Bedeutung dieses und anderer damals wenig geläufiger Fremdwörter erraten werden. Zur Auswahl standen folgende Antworten: Migration ist ... erstens eine »Notration für MIG-Piloten«, zweitens die »Wanderung der Zugvögel« oder drittens eine »miese Gratifikation«.¹ Das Quiz und seine aus heutiger Sicht unfreiwillig komisch wirkenden Antwortmöglichkeiten deuten an, wie grundlegend sich der Bedeutungshorizont des Begriffs »Migration« in der deutschen Sprache in den letzten Jahrzehnten verschoben hat. Aus einem randständigen Fachbegriff, der in der populären Vorstellungswelt der Regenbogenpresse noch Mitte der 1970er Jahre offensichtlich eher mit Tieren und Kampffjets als mit Einwanderung verbunden wurde, ist nicht nur in der Schweiz ein zentraler Gegenstand gesellschaftlicher Debatten geworden, der aus dem heutigen Sprachgebrauch kaum mehr wegzudenken ist.

Ein weiterer Begriff, der heute fast schon symbiotisch mit Migration verbunden ist, hat in den letzten fünf Jahrzehnten eine vergleichbar steile

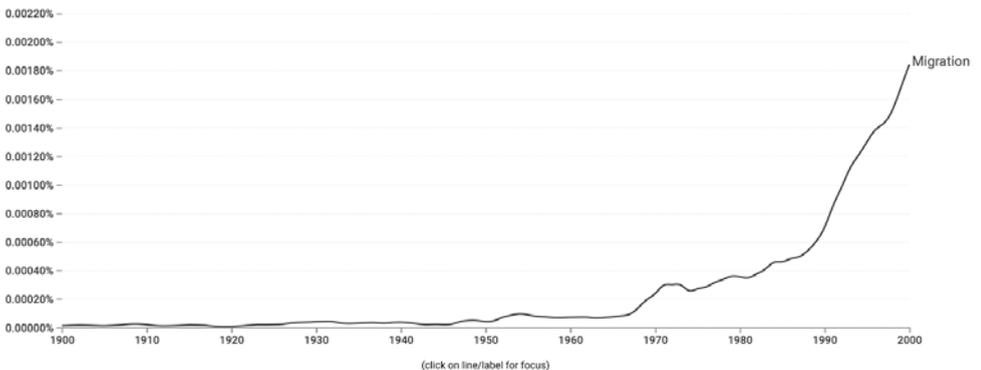


Abbildung 1: Der diskursive Aufstieg der Migration im Deutschen. Auftretenshäufigkeit des Wortes in Digitalisaten von Google (Quelle: Google Books Ngram Viewer, German 2012).

¹ Aus der Rubrik »Spiel mit Worten«, *Schweizer Illustrierte*, 7. Juni 1976.

Karriere durchlaufen: Integration. Die beiden Wörter »Migration« und »Integration« sind feste Bestandteile unseres Alltags – mit all den Hoffnungen und Ängsten, die sie wecken, den Vorstellungen und Handlungen, die an sie gebunden sind und von ihnen ausgehen, sowie den Identitäten, Institutionen und Konflikten, die sich auf sie beziehen. So gibt es längst staatliche Behörden für Migrationsfragen, Integrationsgesetze, Statistiken für Bevölkerungen mit und ohne Migrationshintergrund, Volksabstimmungen gegen mehr Migration sowie Menschen, die sich selbst als MigrantInnen verstehen und als solche von anderen zur Integration aufgefordert werden. Vielen erscheint die Schweiz heute als eine »Migrationsgesellschaft«.²

2019 wurde im Bernischen Historischen Museum eine Ausstellung mit dem Titel *Homo migrans – 2 Millionen Jahre in Bewegung* eröffnet, die auf der Annahme basierte, dass Migration gar »eine Konstante der Menschheitsgeschichte« sei.³ Die Ausstellung bezog sich auf eine Erzählung, die in der Geschichtswissenschaft und insbesondere in der neueren Migrationsforschung vertreten wird: Migration, nicht Sesshaftigkeit sei der eigentliche »Normalfall« der Geschichte.⁴ Menschen sind tatsächlich immer schon gewandert und haben sich in neuen Heimaten eingerichtet. Auch die Geschichte moderner Nationalstaaten wie der Schweiz ist ohne Wanderungsbewegungen kaum zu verstehen.⁵ Hitzige politische Auseinandersetzungen um Ein- und Auswanderung, um Ausländer, Assimilation und »Überfremdung« gab es nicht nur hier bereits um 1900.⁶ Der Aufstieg der »Migration« vom kuriosen Fremdwort zum Schlüsselbegriff einer populären Universalgeschichte des Mobilitätszeitalters in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts,⁷ zur »Mutter aller Gesellschaften« oder je nach Perspek-

2 Eidgenössische Migrationskommission EKM, *Migrationsgesellschaft Schweiz. Acht Denkanstöße zum Thema Potenzial*, Bern: EKM 2015.

3 <https://www.bhm.ch/de/ausstellungen/wechselausstellungen/homo-migrans/> (aufgerufen: 21. Oktober 2020).

4 Klaus J. Bade, *Homo migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland. Erfahrungen und Fragen*, Essen: Klartext Verlag 1994; Klaus J. Bade und Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2004.

5 André Hohenstein, Patrick Kury und Kristina Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Baden: Hier und Jetzt 2018.

6 Patrick Kury, *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz, 1900–1945*, Zürich: Chronos 2003; Patrick Kury, Barbara Lüthi und Simon Erlanger, *Grenzen setzen. Vom Umgang mit Fremden in der Schweiz und den USA, 1890–1950*, Köln: Böhlau 2005; Regula Argast, *Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschluss und Integration in der Schweiz, 1848–1933*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2007.

7 Siehe zum Beispiel Jan Lucassen, Leo Lucassen und Patrick Manning (Hg.), *Migration History in World History. Multidisciplinary Approaches*, Leiden: Brill 2010.

tive auch zur »Mutter aller Probleme«, ist jedoch ebenso erstaunlich wie erklärungsbedürftig.⁸

Handelt es sich, wenn wir seit einigen Jahrzehnten zunehmend von Migration und Integration sprechen, dann nur um neue Wörter für Althergebrachtes, um alten Wein in neuen Schläuchen? Benutzen wir heute vielleicht einfach andere Bezeichnungen, meinen aber dasselbe wie vor rund hundert Jahren? Dann gäbe es hier keine interessante Geschichte zu erzählen. Doch Sprache prägt unser Denken, Fühlen und Handeln, und umgekehrt. Das vorliegende Buch setzt an dieser zentralen Erkenntnis des 20. Jahrhunderts an. Es geht der Vermutung nach, dass der steile Aufstieg der Wörter Migration und Integration zwischen den 1960er und 2000er Jahren keine bedeutungslose Variation von Buchstaben und Zeichen auf der Oberfläche des Diskurses ist, sondern Ausdruck tektonischer Verschiebungen bzw. eines tiefergehenden Wandels im Umgang mit menschlicher Mobilität im globalen Zusammenhang, und damit verbunden: unserer Wahrnehmung von Gesellschaft. Von diesen Perspektivverschiebungen handelt die vorliegende Studie – von ihren Voraussetzungen und Folgen, von den Menschen, die an ihnen mitgewirkt haben, den Institutionen, in denen sie sich eingeschrieben haben, sowie den Vorstellungen, die ihnen zugrunde liegen.

Auf den Spuren zweier Wörter

Die Wörter »Migration« und »Integration« stammen nicht aus der Alltagssprache. Sie kommen aus der Akademie.⁹ Es handelt sich um wissenschaftliche Fachbegriffe, die sich in den letzten Jahrzehnten über viele unterschiedliche Wege bis in die feinsten Verästelungen gesellschaftlicher Kommunikation ausgebreitet haben: von Fachpublikationen über politische Papiere und Frontseiten von Zeitungen bis hinein in die Wohnzimmer der Menschen, ja

8 Es handelt sich dabei zum einen um eine Aussage des deutschen Bundesinnenministers Horst Seehofer im Jahr 2018 (<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-laut-medienberichten-mutter-aller-probleme-ist-die-migration-a-1226724.html>), sowie zum anderen um eine Reaktion von Demonstrierenden auf Seehofer: »Unteilbar bunt. #unteilbar-Großdemo in Berlin«, *Die Tageszeitung*, 10. Oktober 2018, <https://taz.de/unteilbar-Grossdemo-in-Berlin!/15538530/> (beides aufgerufen: 25. Januar 2022). Vgl. dazu auch Kijan Espahangizi, »Migration«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/migration.

9 Kijan Espahangizi, »The ›Sociologic‹ of Postmigration. A Study in the Early History of Social Research on Migration and Integration in Switzerland, 1960–73«, in: *Switzerland and Migration. Historical and Current Perspectives on a Changing Landscape (Palgrave Studies in Migration History)*, hg. von Barbara Lüthi und Damir Skenderovic, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2019, S. 33–59.

bis in deren Träume, Sorgen und Hoffnungen – und wieder zurück. Auf ihren verschachtelten Wegen durch die Gesellschaft sind die Buchstaben gleich geblieben, nicht aber deren Bedeutung. Das Geflecht von Vorstellungen, Überzeugungen, Erzählungen und Bildern, in das die Wörter »Migration« und »Integration« eingelassen sind und das ihnen erst einen Sinn verleiht, hat sich dabei immer wieder verändert. Etablierte semantische Netze haben sich verschoben, alteingesessene Begriffe, wie etwa »Wanderung«, haben an Relevanz verloren und wurden umgedeutet.

»Migration« und »Integration« sind nicht nur Wörter, sondern Begriffe, die das Verstehen leiten. Die Bedeutungsgefüge, in die sie eingelassen sind, zeichnen sich durch eine gewisse Kohärenz aus und werden durch wissenschaftliche Theorien strukturiert. Die Begriffe »Migration« und »Integration« können somit auch als Türöffner zu ganzen Wissensräumen verstanden werden. Wenn sie in der Gesellschaft zirkulieren, bieten sie Zugang zu dem Wissen, auf das sie verweisen. Die Bedeutungsinhalte wissenschaftlicher Begriffe werden aber nicht einfach verbreitet und konsumiert wie Konserven, deren Inhalt im Transport von der Produktion zum Verbraucher bestenfalls stabil bleibt. Bedeutung ist umstritten und nie vollständig fixiert. Sie wird mit Zuschreibungen und Assoziationen aus dem jeweiligen Sinnhorizont der involvierten Akteure angereichert. Begriffe werden in den vielfältigen sozialen Kontexten zwischen Universität und Wohnzimmer, in denen sie aufgegriffen und verwendet werden, immer wieder neu ermittelt, ausgehandelt, angeeignet und damit re-situieret.¹⁰ So verweist das Wort Migration für Fachleute auf sozialwissenschaftliche Theorien, bei anderen weckt es Familienerinnerungen, bei einigen schürt es Ängste vor Menschenströmen auf einem überbevölkerten Globus, wieder andere denken an ihre nächste Sitzung der Solidaritätsgruppe für das Bleiberecht illegalisierter MigrantInnen. Der Redaktion der *Schweizer Illustrierten* kamen Mitte der 1970er Jahre offensichtlich MIG-Piloten, Zugvögel und Gratifikationen in den Sinn.

Wenn Wörter und Begriffe in der Gesellschaft zirkulieren, verändert sich deren Bedeutung. Wenn man sich also die Frage stellt, wie es kommen konnte, dass sich zwei wissenschaftliche Fachbegriffe in der Schweiz im Laufe von wenigen Jahrzehnten derart etablieren konnten, dann reicht es nicht, Buchstabenkombinationen zu folgen und deren Auftretenshäufigkeit zu ermitteln. Es gilt zu verstehen, wie sie in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten angeeignet wurden, wie sich deren Bedeutungshorizonte

¹⁰ Siehe dazu etwa: Astrid Deuber-Mankowsky und Christoph F. E. Holzhey (Hg.), *Situiertes Wissen und regionale Epistemologie. Zur Aktualität Georges Canguilhem und Donna J. Haraways*, Wien: Turia + Kant 2013.

verschoben haben und dabei immer wieder auch auf die Vorstellungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zurückwirkten. Die vorliegende Studie geht von den zwei Wörtern »Migration« und »Integration« aus und folgt ihnen in die Tiefe sozialer Praxis, also zu den Interaktionen zwischen Menschen, deren Denken und Handeln immer in spezifische gesellschaftliche Kontexte und Strukturen eingebettet ist.¹¹ In der Praxis treffen wissenschaftliche Wissensansprüche auf soziale, politische, technische, ökonomische, mediale und kulturelle Bedeutungswelten, Praktiken und Dynamiken. Erst aus diesem nicht selten konflikthaften Zusammentreffen und den damit verbundenen Aushandlungsprozessen ist unser heutiges gesellschaftlich etabliertes Verständnis von Migration und Integration hervorgegangen. Dieses Verständnis ist längst in Institutionen, Gesetze und Identitäten eingelassen sowie im öffentlichen Diskurs eingespielt – eine andere Welt können wir uns kaum mehr vorstellen.

In diesem Sinne spürt das vorliegende Buch den historischen Pfaden nach, auf denen die sozialwissenschaftlichen Fachbegriffe »Migration« und »Integration« zwischen den 1960er und 2000er Jahren zunächst von einzelnen Akteuren in spezifischen Bereichen, dann zunehmend gesamtgesellschaftlich aufgegriffen wurden. In Form einer dichten Beschreibung von Handlungs- und Strukturzusammenhängen im historischen Wandel – von Diskursen, Institutionen, Organisationen und immer auch Menschen – werde ich im Folgenden der Frage nachgehen, in welchen Kontexten, von welchen Akteuren und aus welchen Gründen Migrations- und Integrationsbegriffe ins Spiel gebracht wurden. Welche Vorstellungen und Interessen waren damit verbunden? Wie haben sich dabei die Bedeutungen der Begriffe verschoben und so Wahrnehmung und Praxis der Akteure verändert? Welche neuen Handlungsmöglichkeiten eröffneten sich dabei, wo wurde die Sicht verstellt? Aber auch: Welche Traditionen wurden fortgeschrieben? Und letztlich: Wie konnten sich diese Kontexte so miteinander verbinden, in Resonanz geraten und institutionell verdichten, dass die Wörter »Migration« und »Integration« ab Mitte der 1990er Jahre zu den Kernbegriffen eines neuen Diskurs- und Handlungsfeldes wurden, das bis heute Gesellschaften in ihren Bann zieht? Kurzum: Es geht am Beispiel der Schweiz um die Frage, wie es kommen konnte, dass wir die Welt heute so stark durch die Linse der Migration und Integration betrachten.

¹¹ Siehe hierzu etwa auch das folgende begriffshistorische Projekt der interdisziplinären Forschungsgruppe »Die wissenschaftliche Produktion von Wissen über Migration« am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien IMIS an der Universität Osnabrück: www.migrationsbegriffe.de (aufgerufen: 25. Januar 2022).

Der Migration-Integration-Komplex

Wer heute von der »Migrationsgesellschaft« Schweiz spricht, meint damit meist, dass sich das Land im letzten halben Jahrhundert sehr grundlegend vor allem durch Einwanderung verändert hat. Umfangreiche Wanderungsbewegungen gab es auch in der Schweiz schon vorher, ebenso wie politische Debatten über »Ausländer« und »Überfremdung«. Doch erst seit den 1960er Jahren ist dieses Themenfeld nach und nach »vom Rand ins Zentrum« gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gerückt – bezeichnenderweise parallel zum Aufstieg der Begriffe »Migration« und »Integration«.¹² Das Streiten über Fragen der Migration und Integration ist zu einem maßgeblichen Format geworden, in der sich nicht nur die Schweizer Gesellschaft im öffentlichen politisch-medialen Diskurs über sich selbst verständigt. Im Sinne eines »postmigrantischen« Ansatzes kann man argumentieren, dass nur diejenigen Gesellschaften »Migrationsgesellschaften« sind, in denen explizite Auseinandersetzungen um Migration und Integration einen zentralen Modus diskursiver Vergesellschaftung darstellen.¹³

Die Wörter Migration und Integration sind in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu universellen und zugleich flottierenden Signifikanten aufgestiegen. Dehnbar und flexibel in ihrer Bedeutung markieren sie ein diskursives Feld, in das sich verschiedenste Themen und sehr unterschiedliche, ja widersprüchliche Interessen und Vorstellungen einschreiben konnten, von wissenschaftlichem Erkenntnisstreben über politische Interessen, humanitäre Anliegen, ökonomische Kalkulationen und manageriale Erwartungen bis hin zu populistischen Angstszenerien – und nicht zuletzt auch die Forderungen und Ansprüche eingewanderter Menschen. Der neue Migrations- und Integrationsdiskurs setzte an lange etablierten ausländerpolitischen Diskursen an, verknüpfte sie jedoch mit Themen und Perspektiven der Spätmoderne.¹⁴ Verschiedene historische Bedeutungsschichten und Referenzräume wurden so im Diskurs der Migration und Integration anders in Beziehung gesetzt und damit in der zweiten Hälfte

12 Labor Migration (Hg.), *Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung*, Berlin: Panama Verlag 2014.

13 Diese Deutung und die Forschungsperspektive der vorliegenden Arbeit insgesamt ist stark durch postmigrantische Perspektiven geprägt worden: Kijan Espahangizi, »Ab wann sind Gesellschaften postmigrantisch? Wissenshistorische Überlegungen ausgehend von der Schweiz«, in: *Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik*, hg. von Naika Foroutan, Juliane Karakayali und Riem Spielhaus, Frankfurt a. M.: Campus 2018, S. 35–55.

14 Kijan Espahangizi, »Migrationswissensgesellschaft!? Ein Versuch zur Triangulation sozialer Wirklichkeit im begrifflichen Scherbenhaufen der Spätmoderne«, in: *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 15, 2020, S. 167–178.

des 20. Jahrhunderts in eine neue Ära überführt. Der Bedeutungshorizont gesellschaftlicher Debatten um Migration und Integration hat sich angesichts der Herausforderungen der Zeit seitdem immer wieder verschoben, etwa in Auseinandersetzungen mit Dynamiken der Modernisierung und Entwicklung in den 1960er Jahren; mit den Grenzen des ökonomischen Wachstums und natürlicher Ressourcen, neuer Globalisierung und internationaler Arbeitsteilung seit den 1970er Jahren; mit kultureller Identität, Rassismus und Multikulturalismus bzw. einer Diversifizierung und Individualisierung von Lebensstilen seit den 1980er Jahren; mit neuen Wissensökonomien, einer Flexibilisierung von Arbeitsmärkten, Humankapital-Logik und Neoliberalismus in den 1990er Jahren, mit Terrorismus und Sicherheitspolitik in den 2000er Jahren sowie nicht zuletzt mit technisch-medialen Entwicklungen wie der Computerisierung. Der Migrations- und Integrationsdiskurs, der sich zwischen den späten 1960er und 2000er Jahren im internationalen Zusammenhang entwickelte, ist daher sowohl Ausdruck als auch Motor eines umfassenderen gesellschaftlichen Strukturwandels während und »nach dem Boom«.¹⁵ Bis zur Jahrtausendwende bildete sich hier auch in der Schweiz ein ganzes Feld von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, Institutionen, Wissensformen, Praktiken, Politiken und Normen sowie medialen Logiken und Aufmerksamkeitsökonomien heraus, die sich bis heute um die Themen Migration und Integration drehen. Dieser »Migration-Integration-Komplex«, der unsere Gesellschaft prägt und um dessen Entstehungsgeschichte es im vorliegenden Buch gehen soll, ist weder homogen noch in sich geschlossen.¹⁶ Er markiert ein Feld, auf dem sich Kräfte der Inklusion und Ausgrenzung messen und Linien

15 Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2010; Frank Bösch, »Boom zwischen Krise und Globalisierung. Konsum und kultureller Wandel in der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 42 (2), 2016, S. 354–376; Christian Marx und Morten Reitmayer (Hg.), *Gewinner und Verlierer nach dem Boom: Perspektiven auf die westeuropäische Zeitgeschichte*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2020.

16 Kijan Espahangizi, »Der Schweizer Migration-Integration-Komplex«, in: *Reclaim Democracy. Die Demokratie stärken und weiterentwickeln*, hg. von Ruth Daellenbach, Beat Ringger und Pascal Zwicky, Bern: Denknetz 2019, S. 149–155. Für die »psycho-ökonomische« Dimension des »Migrationskomplex« und eine andere Periodisierung siehe Rohit Jain und Shalini Randeria, »Wider den Migrationskomplex – Perspektiven auf eine andere Schweiz«, in: *Sozialalmanach 2015. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz*, hg. von Iwona Swietlik und Bettina Friedrich, Luzern: Caritas-Verlag 2015, S. 199–210. Zum Begriff des »Integrationskomplexes« siehe auch: Hans-Rudolf Wicker, »Die neue schweizerische Integrationspolitik«, in: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, hg. von Esteban Piñero, Isabelle Bopp und Georg Kreis, Zürich: Seismo 2009, S. 23–47, hier: S. 25.

der natio-ethno-kulturellen Zugehörigkeit verschieben.¹⁷ Die Auseinandersetzungen und Konflikte um Migration und Integration entwickeln gerade durch ihre Vieldeutigkeit, Polarisierungskraft und Widersprüchlichkeit bis heute immer wieder eine stark expansive Dynamik.¹⁸ Es gibt heute kaum ein Thema – in der Schweiz, aber auch in Deutschland und anderen Ländern –, das nicht über den diskursiven Proxy bzw. Stellvertreter *Migration* diskutiert und virtuell aus der Gesellschaft ausgelagert werden kann, von Geschlechterverhältnissen bis hin zur Zukunft der Sozialversicherungen. Der »Migration-Integration-Komplex« geht somit über das »Migrationsregime« in einem engen Sinne hinaus.¹⁹ Er umfasst zwar auch all diejenigen Faktoren, die den gesellschaftlichen Umgang mit und die staatliche Regelung von tatsächlichen Migrationsbewegungen bestimmen. In den Blick gerät hier jedoch zudem die Bedeutung der Aushandlungsprozesse zu Fragen der Migration und Integration für gesellschaftliche Welt- und Selbstwahrnehmung.²⁰

Die Geschichte des Migration-Integration-Komplexes ist nicht auf die Schweiz beschränkt. Sie ist vielmehr Ausdruck internationaler Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg, mit vielfältigen transnationalen Verflechtungen auf diskursiver, persönlicher und institutioneller Ebene. Im deutschsprachigen Kontext lässt sich dieser historische Prozess – anders als in anderen Sprachräumen – an der Verbreitung der Begriffe »Migration« und »Integration« zwischen den 1960er und 2000er Jahren festmachen. Im Englischen hingegen waren Migrationssemantiken zum Beispiel schon seit dem 19. Jahrhundert geläufiger.²¹ Auf diplomatischem Parkett war der Begriff der Migration spätestens nach dem Ersten Weltkrieg in den vorherrschenden Verhandlungssprachen Englisch und Französisch etabliert. Die statistische Vogelperspektive auf »internationale Migration« – im Kontrast zur nationalstaatlichen Froschperspektive auf *Emigration* und *Immigration* – gewann hier erstmals in der Zwischenkriegszeit an Bedeutung, vor allem durch die Bestrebungen des International Labour Office ILO im Kontext

17 Espahangizi, »Ab wann sind Gesellschaften postmigrantisch?«, 2018, S. 46.

18 Naika Foroutan, *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*, Bielefeld: transcript 2019.

19 Christoph Rass und Frank Wolff, »What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal«, in: *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, hg. von Andreas Pott, Christoph Rass und Frank Wolff, Wiesbaden: Springer 2018, S. 19–64.

20 Riem Spielhaus, »Studien in der postmigrantischen Gesellschaft. Eine kritische Auseinandersetzung«, in: *Dokumentation 4. Bundesfachkongress Interkultur. Diversity*, hg. von Kulturbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg: Eigenverlag 2012, S. 96–100, hier: S. 97.

21 Sylvia Hahn, *Historische Migrationsforschung*, Frankfurt a. M.: Campus 2012, S. 27.

des Völkerbundes.²² Doch erst im Rahmen der neuen internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg stieg Migration in mehreren Schüben bis zur Jahrtausendwende zu einem zentralen Themenfeld internationaler Politik auf.²³ Diese Entwicklung ist in den letzten Jahren anhand einzelner Fallstudien auf der Ebene internationaler Organisationen untersucht worden.²⁴ Sie muss jedoch noch genauer auf Rück- und Wechselwirkungen im nationalstaatlichen Rahmen befragt werden.²⁵ Mit welchen Interessen und Effekten wurden internationale Migrationsdebatten in einzelnen Ländern wie der Schweiz aufgenommen, übersetzt oder ignoriert? Wie fügen sie sich in nationalstaatlich verortete Diskurstraditionen, Kulturen, Institutionen und Praxisfelder ein und wie verändern sie diese? Das Aufkommen und die Verwendung der Begriffe »Migration« und »Integration« werden hier als empirischer Ansatzpunkt genommen, um diese internationalen Verschiebungen anhand eines Landes genauer zu untersuchen. Die Schweiz bietet sich aus mehreren Gründen als Fallbeispiel an: Aufgrund der hohen Einwanderungsrate bei vergleichsweise geringer Größe, sowie ihrer Mehrsprachigkeit und starken internationalen Verflechtung wirkt sie wie eine Linse, durch die sich die migrationshistorischen Entwicklungen besonders prägnant und auch früh abzeichnen. Der bereits in der Migrationssoziologie in den 1970er Jahren formulierte Befund, die Schweiz lasse sich als »microcosm of Europe« verstehen, wird hier nicht geteilt.²⁶ Jedoch lassen sich anhand der Geschichte der

22 Daniel Maul, »Internationale Organisationen als historische Akteure. Die ILO und die Auflösung der europäischen Kolonialreiche, 1940–1970«, in: *Dekolonisation. Prozesse und Verflechtungen, 1945–1990*, hg. von Anja Kruke, Bonn: Dietz 2009, S. 21–51; Yann Stricker, »International Migration« Between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s«, in: *Ethnicities* 19 (3), 2019, S. 469–485; Daniel Speich Chassé, »Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines global-geschichtlichen Forschungsfeldes«, in: *Zeitschrift für Geschichte* 20 (1), 2013, S. 258–274.

23 Christina Oelgemöller, *The Evolution of Migration Management in the Global North*, London: Routledge 2017.

24 Franck Düvell, *Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa*, Berlin: Assoziation A 2002; Antoine Pecoud, *Depoliticising Migration. Global Governance and International Migration Narratives*, Basingstoke: Palgrave Pivot 2014; Oelgemöller, *The Evolution of Migration Management in the Global North*, 2017; Fabian Georgi, *Managing Migration? Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration IOM*, Berlin: Bertz + Fischer 2019.

25 Thomas Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*, Zürich: Chronos 2006; Dietrich Thränhardt und Michael Bommers (Hg.), *National Paradigms of Migration Research*, Osnabrück: V&R unipress 2010; Marcel Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹. Europäische Anwerbestopps, 1970–1974*, Paderborn: Schöningh 2013.

26 Stein Rokkan, »Vorwort«, in: *Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt. Hypothesen am Beispiel*

Schweiz tatsächlich Erkenntnisse gewinnen, die auch wenn sie nicht einfach verallgemeinert werden können, den Blick für die Verhältnisse in anderen »Migrationsgesellschaften« wie Deutschland sowie für transnationale Entwicklungen im europäischen Kontext schärfen.²⁷

Das Wissen der Migration

Das vorliegende Buch leistet einen zeithistorischen Beitrag zur Genealogie heutiger »Migrationsgesellschaften« im Kontext internationaler Entwicklungen am Fallbeispiel der Schweiz. Ausgangspunkt der Geschichte sind die Begriffe »Migration« und »Integration«.²⁸ Die methodische Herausforderung bei diesem Vorgehen besteht darin, dass diese beiden etablierten Konzepte der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung aus einer solchen Perspektive keinen unbefangenen historischen Analyse- und Deutungsrahmen mehr bieten, um Einwanderungsprozesse und den gesellschaftlichen Umgang mit ihnen seit den 1960er Jahren zu beschreiben.²⁹ Selbst historisch ergiebige analytische Konzepte der neueren Forschung wie das »Migrationsregime« müssen in dieser Hinsicht anders perspektiviert und stärker historisiert werden.³⁰ Wie schreibt man etwa die lange Geschichte des »Migrationsregimes« des modernen Schweizer Bundestaates seit seiner Gründung Mitte des 19. Jahrhunderts, wenn Migration als Konzept und Kategorie hier erst in den 1960er Jahren zaghaft aufkam und nicht vor den 1990er Jahren zu einer Leitkategorie in Politik und staatlicher Verwaltung aufstieg? Ähnliches gilt für den historiografischen Perspektivwechsel der letzten Jahre, der darauf

der Schweiz, hg. von Jürg Steiner, Bern: Haupt 1970, S. V. Siehe etwa auch: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »1. Ethnic, Race and Minority Relations«, in: *Current Research in Sociology: Published on the Occasion of the VIIIth World Congress of Sociology, Toronto, Canada, August 18-24*, hg. von Margaret S. Archer, Den Haag: Mouton 1974, S. 1–26.

27 Für die Bedeutung von Migration als Movers der neueren europäischen Geschichte siehe etwa: Peter Gatrell, *The Unsettling of Europe. The Great Migration, 1945 to the Present*, London: Allen Lane 2019.

28 Und es erweitert damit bestehende zeithistorische Ansätze auch wissenshistorisch, vgl. Michael G. Esch und Patrice G. Poutrus, »Zeitgeschichte und Migrationsforschung: Eine Einführung«, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 2 (3), 2005, S. 338–344.

29 Zum komplexen Verhältnis von sozialhistorischen und soziologischen Perspektiven auf Migration siehe etwa Klaus J. Bade, »Sozialhistorische Migrationsforschung«, in: *Studien zur historischen Migrationsforschung* 13, hg. von Klaus J. Bade und Jochen Oltmer, Göttingen: V&R unipress 2004, S. 13–26. Im Hinblick auf einen historisch bedingten methodologischen Nationalismus der Migrationsforschung siehe: Andreas Wimmer und Nina Glick-Schiller, »Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences«, in: *Global Networks* 4, 2002, S. 301–334; Thränhardt und Bommers (Hg.), *National Paradigms of Migration Research*, 2010.

30 Siehe hierzu nochmals Rass und Wolff, »What Is in a Migration Regime?«, 2018.

abzielt, die »Sicht- und Handlungsweisen, Vorstellungen und Reaktionen der betroffenen Migranten und Migrantinnen« stärker in Rechnung zu stellen.³¹ Dieser Fokus auf migrantischen Eigensinn und Handlungsmacht bildet in der Tat ein wichtiges analytisches Gegengewicht zum traditionell höher gewichteten Fokus auf staatliche und einheimische Akteure. Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, wie man mit dem Sachverhalt umgeht, dass die Selbst- und Fremdbezeichnungen »Migrantin« und »Migrant« in der Schweiz erst seit den 1990er Jahren Verbreitung gefunden haben.³² Nun ist die Verwendung von Begriffen, die von den historischen Akteuren im Untersuchungszeitraum noch nicht verwendet wurden, für die geschichtswissenschaftliche Auseinandersetzung kein grundsätzliches Problem und nicht selten analytisch gewinnbringend. Doch gerade wenn man die gesellschaftlichen Verschiebungen herausarbeiten möchte, die in Begriffen Ausdruck finden, gilt es Vorsicht walten zu lassen bei der Verwendung der gleichen Begriffe als Analysekatoren. So ist es etwa historisch durchaus bedeutsam, dass sich Italiener, die nach dem Zweiten Weltkrieg zum Arbeiten in die Schweiz kamen, eben nicht als Migranten verstanden, sondern als Italiener, Arbeiter oder auch als *emigrati*.³³ Zum einen stand hier die soziale Schicht im Zentrum des Selbstverständnisses und zum anderen wurde über die Semantik der *emigrazione* der Bezug zur italienischen Auswanderungsgeschichte hergestellt. Solche historischen Kategorien der Subjektivierung und Identifizierung sind ein zentraler Gegenstand der Migrationsgeschichte.³⁴ Entsprechend gilt es die Frage zu stellen, ab wann Menschen anfangen, sich selbst oder andere als »Migrantinnen und Migranten« zu bezeichnen und welche Bedeutungsverschiebungen und neuen sozialen Praktiken damit verbunden waren. Der Aufstieg dieser Bezeichnungen im Deutschen ist eng mit dem der »Migration« zwischen den 1960er und 2000er Jahren verbunden. Und so gerät letztlich auch die Geschichte der sozialwissenschaftlichen *Migrationsforschung* in den Blick, die sich – wie der Name sagt – durch ihren

31 Damir Skenderovic, »Vom Gegenstand zum Akteur. Perspektivenwechsel in der Migrationsgeschichte der Schweiz«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 65 (1), 2015, S. 1–14, hier: S. 6.

32 Kijan Espahangizi, »Migration«. Ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz 1987–1995«, in: *Zeitschrift für Migrationsforschung / Journal of Migration Studies* 1 (2), 2021, S. 5–39.

33 Siehe hierzu zum Beispiel Philip Eigenmann, *Migration macht Schule. Bildung und Berufsqualifikation von und für Italienerinnen und Italiener in Zürich, 1960–1980*, Zürich: Chronos 2017. Siehe das verwandte Argument in: Jacques Rancière, *An den Rändern des Politischen*, Wien: Passagen Verlag 2019.

34 Jochen Oltmer (Hg.), *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg 2015, S. 4.

Untersuchungsgegenstand *Migration* konstituiert. Die Migrationsforschung hat seit den 1960er Jahren maßgeblich dazu beigetragen, Migration und Integration als Begriffe zu setzen und das entsprechende Themenfeld zu strukturieren.³⁵ Ein Fachbereich, der sich im Rahmen der interdisziplinären Migrationsforschung etablieren konnte, ist die Migrationsgeschichte, auf die sich auch die vorliegende Studie bezieht.

Die neuere Forschung zur Migrationsgeschichte der Schweiz hat seit den 1990er Jahren zahlreiche Studien hervorgebracht. Im Hinblick auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat sie sich vor allem mit der historischen Entwicklung staatlicher Maßnahmen und politischer Debatten zur Regulation von Einwanderung auseinandergesetzt, vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Entwicklungen und internationaler Verpflichtungen.³⁶ Ein spezieller Fokus lag dabei auf der Geschichte öffentlicher Diskurse der »Überfremdungsabwehr« und entsprechender politischer Bewegungen, die sich seit den 1960er Jahren formiert haben.³⁷ In den letzten Jahren sind jedoch auch zunehmend zivilgesellschaftliche Gegenbewegungen in den Blick der Migrationsgeschichte gerückt, die sich für eine Anerkennung der Einwanderung, Integration und multikulturelle Öffnung eingesetzt haben.³⁸

35 Espahangizi, »The ›Sociologic‹ of Postmigration«, 2019; Espahangizi, »Migration«, 2021.

36 Marc Vuilleumier, *Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Ueberblick*, Zürich: Pro Helvetia 1992; Josef Martin Niederberger, *Ausgrenzen, assimilieren, integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich: Seismo 2004; Gérald Arlettaz und Silvia Arlettaz, *La Suisse et les étrangers: immigration et formation nationale, 1848–1933*, Lausanne: Editions Antipodes 2004; Hans Mahnig (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, Zürich: Seismo 2005; Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess*, 2006; Brigitte Studer, Gérald Arlettaz und Regula Argast, *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2008; Esteban Piñeiro, *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*, Zürich: Seismo 2015; Gianni D'Amato, »Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 27 (2), 2008, S. 177–195; Matthias Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung im Umgang mit der Arbeitsmigration. Sozial-, kultur-, und staatspolitische Aspekte, 1960 bis 1972*, Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften 2009; Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013. Weniger untersucht ist hier die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen, siehe hier etwa: Jean Steinauer und Malik von Allmen, *Weg mit den Baracken. Die Immigranten in den schweizerischen Gewerkschaften, 1945–2000*, Lausanne: Editions d'en bas 2000.

37 Zentral ist hier: Damir Skenderovic und Gianni D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*, Zürich: Chronos 2008. Siehe aber etwa auch: Thomas Buomberger, *Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*, Zürich: Orell Füssli 2004.

38 Brigitta Gerber, *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen*, Zürich: Seismo 2003; Angelo Maiolino, *Als die Italiener noch Tschinggen waren: Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative*, Zürich: Rotpunktverlag 2011; Kijan Espahangizi,

In diesem Kontext wurde auch die methodologische Forderung umgesetzt, »MigrantInnen« stärker als eigensinnige und eigenmächtige historische Akteure in transnationalen Lebenswelten zu betrachten.³⁹ Migration wird in der neueren Forschung zudem zunehmend als »Normalfall« der Schweizer Geschichte verstanden.⁴⁰ Damit bewegt sich die Migrationsgeschichte in der Schweiz in einem Deutungsrahmen, der sich seit den späten 1980er Jahren im interdisziplinären Austausch mit sozialwissenschaftlicher Migrationsforschung entwickelt hat – der Übergang ist hier oft auch personell fließend – und der die gesellschaftlichen Konfliktlinien um die Themen Migration und Integration widerspiegelt.

Die vorliegende Studie knüpft an die migrationshistorische Forschung der letzten Jahrzehnte an, versteht die Entwicklung dieses wissenschaftlichen Feldes jedoch als Teil derjenigen größeren Geschichte, die hier erzählt werden soll. Die Geschichte der interdisziplinären Migrationsforschung, ihrer Konzepte, Theorien und Studien sowie deren Verbreitung und Wirkmacht in der Gesellschaft gehört zum Untersuchungsgegenstand.⁴¹ Die Verbreitung der Kernbegriffe »Migration« und »Integration« lässt sich als Ausdruck einer »Versozialwissenschaftlichung«, bzw. einer »Verwissenschaftlichung des Sozialen« bei gleichzeitiger Vergesellschaftung der Sozialwissenschaften verstehen, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch in der Schweiz eine neue Qualität gewann.⁴² Damit ist keine eindimensionale Verbreitung,

»Ein Civil Rights Movement in der Schweiz? Das vergessene Erbe der Mitenand-Bewegung in der Schweiz (1974–1990)«, in: *Institut Neue Schweiz Blog*, September 2018 (13. Oktober 2018), https://institutneueschweiz.ch/En/Blog/178/Espahangizi_Mitenand; Jonathan Pärli, »Legal, illegal – wer genau? Die Schweizer Asylbewegung und der Streit um das Recht 1973–1992«, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 39 (2), 2020, S. 177–203; Francesca Falk, *Gender Innovation and Migration in Switzerland*, Cham: Palgrave Macmillan 2019.

39 Skenderovic, »Vom Gegenstand zum Akteur«, 2015. Im Fokus stand hier bislang vor allem die Geschichte italienischer MigrantInnen: Mauro Cerutti, »Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870–1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale«, in: *Studi e Fonti* 20 (11–104), 1994; Ernst Halter (Hg.), *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, Zürich: Offizin 2003; Toni Ricciardi, *Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera*, Roma: Ed. Laterza 2013; Sarah Baumann, ...und es kamen auch Frauen. *Engagement italienischer Migrantinnen in Politik und Gesellschaft der Nachkriegsschweiz*, Zürich: Seismo 2014; Paolo Barcella, *Migranti in classe. Gli italiani in Svizzera tra scuola e formazione professionale*, Verona: Ombre corte 2014; Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017.

40 Holenstein, Kury und Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte*, 2018.

41 Hans-Rudolf Wicker, »Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung«, in: *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms »Migration und interkulturelle Beziehungen«*, hg. von Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi und Werner Haug, Zürich: Seismo 2003, S. 12–64.

42 Lutz Raphael, »Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptio-

keine lineare Distribution oder gar »Popularisierung« sozialwissenschaftlicher »Expertise« gemeint, sondern ein mehrdimensionaler, multidirektionaler und nicht selten konflikthafter Austausch- und Aushandlungsprozess, der den gesellschaftlichen Bedeutungs- und Wissenshorizont prägt und verschiebt.⁴³ Die historische Auseinandersetzung mit Kategorien sozialwissenschaftlicher Migrationsforschung ermöglicht eine reflexive Distanz zu »migrantologischen« Kurzschlüssen und blinden Flecken und kann so zu einer »Demigrantisierung« der Migrationsforschung beitragen.⁴⁴ Die Auseinandersetzung mit »Migrationswissen« hat in den letzten Jahren nicht zuletzt auch aus diesem Grund einen Aufschwung erfahren.⁴⁵

nelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22, 1996, S. 165–193; Uwe Dörk und Fabian Link (Hg.), *Geschichte der Sozialwissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert. Idiome – Praktiken – Strukturen*, Berlin: Duncker & Humblot 2019. Zur Schweiz siehe: Jakob Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München: C. H. Beck 2015, S. 46–49 & 361; Markus Zürcher, *Unterbrochene Tradition. Die Anfänge der Soziologie in der Schweiz*, Zürich: Chronos Verlag 1995; Daniel Speich Chassé, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissensgeschichte der Ökonomie*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2013; Hans Ulrich Jost und Carlo Malaguerra, *Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik*, Zürich: Chronos 2016. In den USA: Jennifer Platt, *A History of Sociological Research Methods in America, 1920–1960*, Cambridge: Cambridge UP 1996. Zur Rolle der Sozialwissenschaften im Kalten Krieg: Mark Solovey und Hamilton Cravens (Hg.), *Cold War Social Science. Knowledge Production, Liberal Democracy, And Human Nature*, New York: Palgrave Macmillan 2012. Zum Begriff der »Versozialwissenschaftlichung« in Einwanderungsdebatten siehe auch schon: Frank-Olaf Radtke, »Fremde und Allzufremde. Zur Ausbreitung des ethnologischen Blicks in der Einwanderungsgesellschaft«, in: *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, hg. von Hans-Rudolf Wicker et al., Zürich: Seismo 1996, S. 333–352, hier: S. 334.

43 Kijan Espahangizi, »Dialog – Zusammenarbeit – Solidarität. Lokale Akteurs-Netzwerke und das Wissen der Integration in Zürich, 1965–1975«, in: *Lokale Wissensregime der Migration*, hg. von Manuel Liebig, Jan Lange und Charlotte Räuchle, Wiesbaden: Springer VS 2022, in Vorbereitung. Zur Konkurrenz zwischen verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen in der Schweiz siehe: Claudia Honegger et al. (Hg.), *Konkurrierende Deutungen des Sozialen. Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Zürich: Chronos 2007.

44 Manuela Bojadzijeve und Regina Römhild, »Was kommt nach dem ›transnational turn‹? Perspektiven für eine kritische Migrationsforschung«, in: *Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung*, hg. von Labor Migration, Berlin: Panama Verlag 2014, S. 10–24, hier: S. 10; Janine Dahinden, »A Plea for the ›De-Migrantization‹ of Research on Migration and Integration«, in: *Ethnic and Racial Studies* 39 (13), 2016, S. 1–19.

45 Simone Lässig und Swen Steinberg, »Knowledge on the Move. New Approaches Toward a History of Migrant Knowledge«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 43 (3), 2017, S. 313–346. Kijan Espahangizi, »Migration Research and Epistemic Participation: A Case Study on the ›Sociology of Foreign Workers‹ in Zurich in the 1970s«, in: *Urban Citizenship. Democratizing Democracy*, hg. von Katharina Morawek und Martin Krenn, Wien: VfmK 2017, S. 112–131; Stephanie Zloch,

Es soll in der vorliegenden Studie jedoch nicht um eine historische Epistemologie im engen Sinne gehen, bei der primär die Möglichkeitsbedingungen gesellschaftlichen Sprechens und Denkens im Namen der Migration und Integration rekonstruiert werden. Die Historisierung von Wissensbeständen, die im Folgenden als methodischer Ansatzpunkt gewählt wird, ermöglicht vielmehr, Handlung und Struktur auch in Zeiten einer »reflexiven Wende« der Sozial- und Geisteswissenschaften und speziell der Migrationsforschung zusammenzudenken.⁴⁶ Das Buch kann also sowohl als eine Geschichte von Migrationsgesellschaften verstanden werden, die bei Begriffen ansetzt, als auch als eine Einführung in Grundkonzepte der Migrationsforschung anhand ihrer historisch-gesellschaftlichen Entwicklung. Es richtet sich an Leserinnen und Leser, die sich sowohl für Geschichte als auch für die Theorie der Migration interessieren, oder allgemeiner: für Abstraktionen in ihrem konkreten Werden und Wirken.⁴⁷

Das Ziel der Arbeit ist es, den Wechselbezug von Sprache, Denken, Wissen und Handeln im historischen Wandel anhand einer dichten Erzählung der situierten Praxis historischer Akteure zu rekonstruieren. Hierzu wurden rund fünfundvierzig Interviews mit Zeitzeuginnen und -zeugen geführt, die im Sinne der neueren Forschung auch einen Zugang zu den subjektiven Perspektiven der Akteure bieten, die in vielen Fällen auch auf »Migrationserfahrungen« beruhen. Weiterhin wurden zahlreiche Archivbestände gesichtet, einige auch zum ersten Mal.⁴⁸ Die untersuchten Quellen reichen von Akten

»Migrationswissen. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland aus zeithistorischer Sicht«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ* 71 (3–4), 2021, S. <https://www.bpb.de/apuz/wissen-2021/325611/migrationswissen-das-beispiel-der-bundesrepublik-deutschland>; Stephan Scheel, »The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration«, in: *Zeitschrift für Migrationsforschung / Journal of Migration Studies* 1 (2), 2021, S. 39–71.

⁴⁶ Wimmer und Glick-Schiller, »Methodological Nationalism and Beyond«, 2002; Boris Nieswand und Heike Drotbohm (Hg.), *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*, Wiesbaden: Springer 2014; Christina Boswell, »The ›Epistemic Turn‹ in Immigration Policy Analysis«, in: *Handbook on Migration and Social Policy*, hg. von Gary P. Freeman und Nikola Mirilovic, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016, S. 11–27; Isabella Löhr und Christiane Reinecke, »Not a Given Object. What Historians Can Learn from the Reflexive Turn in Migration Studies«, in: *Migrant Knowledge* (27. Oktober 2020), <https://migrantknowledge.org/2020/10/27/not-a-given-object/>.

⁴⁷ Für weiterführende methodologische Überlegungen dazu siehe: Mischa Suter, *Die Skalierung des Geldes. Souveränität und Wertmassstäbe im Zeitalter des Imperialismus, 1871–1923*, Habilitationsschrift: Universität Basel 2021, S. 23.

⁴⁸ Die Interviews mit Akteuren aus Wissenschaft und Politik wurden so ausgewählt, dass sie sich mit den Archivrecherchen und publizierten Schriften ergänzen bzw. auch kritisch gegenseitig abgleichen. Die Interviews mit den ZeitzeugInnen waren insbesondere für das Verständnis biografischer Aspekte, individueller Erfahrungsräume und informeller Zusam-

staatlicher Behörden, über Nachlässe und Privatarhive von Einzelpersonen, Archive von zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen bis hin zu Dokumenten aus sozialen Bewegungen und Mediendatenbanken. Erzählstränge zu den Geschichten einzelner Personen, Organisationen, Institutionen, Begriffe, Vorstellungen und Wissensbestände werden in der vorliegenden Studie zu einem dichten historischen Gewebe verknüpft. Um die Komplexität des gesellschaftlichen Wandels in der Zeit erzählbar zu machen, wird die historische Darstellung entlang verschiedener roter Fäden narrativ verwoben. Dazu zählt vor allem der Werdegang des deutsch-polnischen Soziologen Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, der nach Abschluss seines Studiums 1966 nach Zürich kam, in der Folge zum »Vater der Migrationsforschung« und führenden öffentlichen Experten zu dem Themenfeld in der Schweiz aufstieg und 2004 verstarb.⁴⁹ Anhand dieser Figur – die im Buch immer wieder aufgegriffen wird, ohne jedoch im Zentrum zu stehen –, sowie anderer zentraler Akteure kann das Wechselspiel von Wissenschaft und Politik im Feld der Migration und Integration im historischen Wandel sowohl auf struktureller als auch auf menschlich-biografischer Ebene zur Anschauung gebracht werden.

menhänge überaus aufschlussreich. Die wissenshistorische Fragestellung stieß aber auch an die Grenze dessen, was mit Methoden der Oral History möglich ist. So wurde der Wandel hin zum Migrations- und Integrationsdiskurs, der in archivierten Dokumenten gut ersichtlich ist, in der individuellen Erinnerung meist durch die Rückprojektion der heutigen Begriffe und Terminologien überlagert. Eine Ausnahme waren hier einige wenige ZeitzeugInnen aus der Migrationsforschung, die selbst bewusste Akteure und Beobachter des semantischen Wandels waren. Bei der Befragung von MigrationsforscherInnen stand ich jedoch häufig vor der Herausforderung, auf eine biografisch-informelle Gesprächsebene jenseits des Experteninterviews hinauszukommen. Bei der Auswahl der Interviews wurde darauf geachtet, dass Männer und Frauen sowie Einheimische und Zugewanderte gleichermaßen zu Wort kommen. Bei den Absagen aus mangelndem Interesse (nicht Krankheit etc.) überwog die Zahl der Frauen leicht. Dies kann einen systematischen Grund haben, der auf Genderfragen zurückgeführt werden kann, und wurde daher gezielt durch Alternativeinladungen anderer Frauen aus dem Bereich ausgeglichen. Die Interviews wurden bis auf wenige Ausnahmen (etwa aufgrund des dezidierten Wunsches nicht aufzunehmen – der ausschließlich von Frauen geäußert wurde) als digitale Audiofiles aufgenommen und nicht transkribiert. Stattdessen habe ich während der Interviews umfangreiche Notizen als Grundlage der Auswertung gemacht. Es handelte sich um offene, halbstrukturierte Interviews, ohne Leitfragen. Zur Oral History in der Migrationsgeschichte siehe: Christa Wirth, *Memories of Belonging. Descendants of Italian Migrants to the United States, 1884–Present*, Leiden: Brill 2015. Allgemein: Lynn Abrams, *Oral History Theory*, London: Routledge 2016.

49 Die Bezeichnung wurde von einem Wegbegleiter Hoffmann-Nowotnys in der Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt BMU aufgegriffen: Telefon-Interview mit Werner Weber, 6. Dezember 2017.

Die vorliegende Arbeit versteht sich als eine Gesellschaftsgeschichte, die epistemische und politische Dimensionen fokussiert und zusammendenkt, ohne sozial- und kulturhistorische Aspekte aus den Augen zu verlieren. Sie stützt sich dabei auf Ansätze aus der historischen Semantik im kritischen Dialog mit der Diskursanalyse,⁵⁰ aus der neueren Politikgeschichte und *intellectual history* sowie vor allem einer praxeologisch ausgerichteten Wissensgeschichte mit ihrem Gespür für die Bedeutung von Akteuren, Medien, Materialitäten und Infrastrukturen.⁵¹ Wissenschaftliches Wissen wird als ein konstitutives Element in gesellschaftlichen Verhandlungen und Auseinandersetzungen in der Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts verstanden, im Sinne einer »Ko-Produktion« von Wissen und sozialer Ordnung.⁵²

Im Fokus der Studie steht spezifisch das Wechselverhältnis von Wissen und Politik, wobei diese Bereiche nicht mit den institutionalisierten Funktionssystemen der Wissenschaft und der staatlichen Organe gleichgesetzt werden. Im Sinne der neueren politischen Theorie umfasst »das Politische« vielmehr dasjenige weite gesellschaftliche Feld, auf dem unterschiedlichste soziale Akteure um die Durchsetzung ihrer Interessen an Teilhabe, Macht und Ressourcen streiten oder auch kooperieren.⁵³ Analog zur Differenz zwischen einem engeren Verständnis von »der Politik« und »dem Politischen« lässt sich zwischen »der Wissenschaft« und »dem Epistemischen« unterscheiden: »Das Epistemische« bezeichnet das Feld, auf dem wissenschaftliche und nicht-wissenschaftliche Akteure Wahrheitsansprüche anführen und in Aushandlung bringen.⁵⁴ Die damit verbundene Ausweitung und Pluralisierung des Wissensverständnisses ist ein zentrales Ergebnis der historischen

50 Christian Geulen, »Plädoyer für eine Geschichte der Grundbegriffe des 20. Jahrhunderts«, in: *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History* 7 (1), 2010, S. 79–97; Philipp Sarasin, »Is a ›History of Basic Concepts of the Twentieth Century‹ Possible? A Polemic«, in: *Contributions to the History of Concepts* 7 (9), 2012, S. 101–110; Christian Geulen, »Reply«, in: *Contributions to the History of Concepts* 7 (9), 2012, S. 118–128.

51 Ute Frevert und Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag 2005; David Gugerli und Daniel Speich Chassé, »Wissensgeschichte – eine Standortbestimmung«, in: *Traverse* 19 (1), 2012, S. 85–100; Suzanne Marchand, »How Much Knowledge is Worth Knowing? An American Intellectual Historian's Thoughts on the Geschichte des Wissens«, in: *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 42 (2–3), 2019, S. 126–149.

52 Sheila Jasanoff (Hg.), *States of Knowledge. The Co-Production of Science and Social Order*, London: Routledge 2004.

53 Oliver Marchart, *Die politische Differenz. Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2010.

54 Kijan Espahangizi und Monika Wulz, »The Political and the Epistemic in the Twentieth Century. Historical Perspectives«, in: *KNOW – A Journal on the Formation of Knowledge* 4 (2), 2020, S. 161–174.

Wissenschafts- und Technikforschung der letzten Jahrzehnte.⁵⁵ Wissen ist in modernen Gesellschaften – neben den kulturellen Ressourcen, die im Fokus der »neuen Politikgeschichte« stehen – ein zentraler Einsatz des Politischen. Das Augenmerk der Forschung hat sich in den letzten Jahrzehnten insbesondere auf das konstitutive Wechselverhältnis von moderner Staatlichkeit und Wissenschaft, Wissen und Macht, hegemonialen und marginalisierten Wissensformen gerichtet.⁵⁶ Der historische Aufstieg der Figur des »wissenschaftlichen Experten« ist ein prominenter Ausdruck der Bedeutung von Wissen in Politik,⁵⁷ die jedoch auch auf vielen anderen Ebenen zum Ausdruck kommt. Auch die Verbreitung von Begriffen wie »Migration« und »Integration« hat politische Imaginations- und Handlungsräume verschoben. Umgekehrt prägen politische Interessen und Dynamiken die Formen, Programme und Inhalte der Wissensproduktion in verschiedenster Weise entscheidend mit, so dass hier jüngst auch der Begriff der »politischen Wissensgeschichte« geprägt wurde.⁵⁸ Dieses Wechselverhältnis von Wissen(schaft) und Politik ist für die historische Genealogie des Migration-Integration-Komplexes konstitutiv und steht daher im Folgenden im Zentrum der Analyse.

Der Aufbau der Studie

Der Aufbau der Studie ist chronologisch und orientiert sich an vier größeren Perspektivverschiebungen zwischen den 1960er und 1990er Jahren, die sich dann bis zur Jahrtausendwende in einem Migration-Integration-Komplex verdichtet und institutionalisiert haben: soziologisch, politisch, ethnologisch, global.

Das erste Kapitel geht von der Arbeit einer »Studienkommission« aus, die 1961 vom Bundesrat – also der Regierung der Schweiz –⁵⁹ zum »Problem

55 Gugerli und Speich Chassé, »Wissensgeschichte – eine Standortbestimmung«, 2012.

56 Espahangizi und Wulz, »The Political and the Epistemic«, 2020, S. 164.

57 Siehe dazu etwa: Stefan Fisch und Wilfried Rudloff (Hg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 254–261; Speich Chassé, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts*, 2013; Sheila Jasanoff, *Science and Public Reason*, New York: Routledge 2012; Caspar Hirschi, *Skandalexperthen, Expertenskandale. Zur Geschichte eines Gegenwartsproblems*, Berlin: Matthes & Seitz 2018.

58 Monika Wulz et al. (Hg.), *Deregulation und Restauration. Eine politische Wissensgeschichte*, Berlin: Matthes & Seitz 2021.

59 Die Regierung der Schweiz besteht aus den Mitgliedern des Bundesrats, den Bundesräten. In der Schweiz wird vom Bundesrat gesprochen, wenn die nationale Regierung gemeint ist. Dies ist nicht zu verwechseln mit dem Bundesrat in Deutschland, in dem die Landesregierungen vertreten sind. In der Schweiz sind die Kantone parlamentarisch im sogenannten Ständerat vertreten. Die Mitglieder des Ständerates werden Ständeräte genannt. Die zweite Kammer des eidgenössischen Parlaments, in dem das Schweizer Volk vertreten ist, heißt

der ausländischen Arbeitskräfte« eingerichtet wurde und die einen ausländerpolitischen Wendepunkt markiert: die »Entdeckung« einer ungeplanten Einwanderung in die Schweiz im Zuge der »Ausländerbeschäftigung« während des Wirtschaftsbooms nach dem Zweiten Weltkrieg. Das Kapitel rekonstruiert die Geschichte migrationssoziologischer Perspektiven in der Schweiz, die in den 1960er Jahren in Folge der Studienkommission sowie in der Auseinandersetzung mit internationalen Entwicklungen Form annahm, beispielsweise mit der Bürgerrechtsbewegung in den USA und der Institutionalisierung der Sozialwissenschaften in Lateinamerika. Dabei wird speziell auch die Rolle individueller Migrationserfahrungen der Forschenden für die Geschichte der Sozialforschung zu Fragen der Migration und Integration in der Schweiz beleuchtet. Der Fokus richtet sich auf das Soziologische Institut der Universität Zürich. Hier wurde in der Zeit ein theoretischer Ansatz entwickelt, der Migration als strukturelle Folge ungleicher Modernisierung und wirtschaftlicher Entwicklung in der Weltgesellschaft konzipierte.⁶⁰ SoziologInnen prägten einen Begriff der Integration, der neue Perspektiven eröffnete: Die Eingliederung von eingewanderten Menschen galt nicht mehr vornehmlich als individuelle Anpassungsleistung und kulturelle Assimilation, sondern als gesellschaftlicher Prozess, der auch auf einer Öffnung von Strukturen der Teilhabe basierte. Mit der These der »Unterschichtung« der Schweizer Gesellschaft durch die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte, die aus diesem Ansatz folgte, brachte sich die Zürcher Soziologie erstmals in die öffentlichen Eingliederungs- und Überfremdungsdebatten ein, die seit Mitte der 1960er Jahre an Fahrt gewonnen hatten, und prägte diese damit auch über die Landesgrenzen hinaus.

Das zweite Kapitel folgt den Pfaden der neuen soziologischen Konzepte der Migration und Integration im Zuge gesellschaftspolitischer Aufbrüche, in deren Verlauf sie ab den späten 1960er Jahren in unterschiedlichen Kontexten angeeignet wurden. Das Augenmerk liegt hier auf konkreten Orten, an denen sich die soziologischen Konzepte mit anderen Vorstellungen eines »beidseitigen« Annäherungsprozesses zwischen »Schweizern und Ausländern« verbanden und in der sozialen Praxis handlungsleitend wurden. Dies umfasst karitative Ansätze in den Gemeinden, humanitäre Formate des »Dialogs« im Kontext einer weltweiten ökumenischen Reformbewegung,

Nationalrat und dessen Mitglieder Nationalräte. Im Folgenden wird im Hinblick auf die eidgenössische Exekutive sowohl vom Bundesrat als auch von der Schweizer oder eidgenössischen Regierung gesprochen.

60 Frederick Cooper, »Writing the History of Development«, in: *Journal of Modern European History* 8 (1), 2010, S. 5–23; Marc Frey und Sönke Kunkel, »Writing the History of Development: A Review of Recent Literature«, in: *Contemporary European History* 20 (2), 2011, S. 215–232.

Praktiken linker internationaler Solidarität, die vor allem von den Organisationen der italienischen ArbeiterInnen und auch in entwicklungspolitischen Zusammenhängen hochgehalten wurde, sowie sozialliberale Projekte zur Förderung der Chancengleichheit. Das Kapitel spannt den Bogen von ersten eingliederungspolitischen Initiativen Mitte der 1960er, mit Fokus auf Zürich, bis hin zur ersten landesweiten Solidaritätsbewegung, der sogenannten »Mitenand-Bewegung«, die Mitte der 1970er Jahre im Zeichen der Krise auf den nunmehr politisch etablierten Kampfbegriff der »Integration« setzte.

Im dritten Kapitel wird die kulturelle Wende in den Einwanderungsdebatten in der Schweiz ab den späten 1970er Jahren näher beleuchtet. Ausgangspunkt ist die psychologisch-pädagogische Auseinandersetzung um die »Identitätskrise« der Kinder von Einwandererfamilien, mit der die Frage kultureller Differenz und Identität eine neue Bedeutung im sozialwissenschaftlichen Integrationsdiskurs erlangte. Zudem wandte sich in den 1970er Jahren der Blick der Ethnologie mit ihrer Leitkategorie Kultur zurück auf die »eigene Gesellschaft« und machte der Soziologie ihre Deutungshoheit im Hinblick auf Einwanderungsfragen strittig. Im Zuge der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen aus Südostasien durch die Schweizerischen Hilfswerke konnten sich EthnologInnen in der psychosozialen Betreuungspraxis in den frühen 1980er Jahren als wissenschaftliche ExpertInnen für kulturelle Fremdheit profilieren. Im Laufe des Jahrzehnts etablierte sich nicht nur ein interkulturelles Verständnis von Integration, sondern auch ein Bewusstsein für die »ethnische Vielfalt« der Einwanderung, das etwa auch in der sozialen Praxis von Solidaritäts- und Kontaktfesten zu Ausdruck kam. Vor dem Hintergrund des internationalen Strukturwandels »nach dem Boom« sowie dem Aufkommen neuer privater Medien- und Konsumlogiken, die damit verbunden waren, stellte sich bis Ende der 1980er Jahre in Wissenschaft und Gesellschaft die Frage nach dem Umgang mit »Multikulturalität«.

Im vierten Kapitel geht es um die Globalisierung der Perspektiven auf Einwanderung im Kontext der »Asylkrise« ab den frühen 1980er Jahren sowie der Etablierung des Begriffs der »Migration« in staatlichen Organisationen, die damit einherging. Ausgangspunkt ist die Kooperation von EthnologInnen und Hilfswerken im Rahmen der sogenannten Tamilen-Studie, die auf die polarisierten öffentlichen Debatten um die neuen »Asylbewerber« reagierte. Mit den computergestützten Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik von 1987, die im Kontext neuer staatlicher Wissenspolicies durchgeführt wurden, fand die Vorstellung »weltweiter Migrationen« Einzug in die Bundesverwaltung. Daran setzte eine Debatte zu einer »neuen Migrationspolitik« an, in der erstmals Asylrecht, Arbeitsmarkt-, Entwick-

lungs- und Außenpolitik zusammengedacht wurden. Migration entwickelte sich zu einem Brückenbegriff, der verschiedene staatliche Handlungsfelder in einem konzeptuellen Rahmen integrierte. Eine Folge hiervon war das »Modell der drei Kreise«, mit dem die Schweizer Regierung die nationale Zulassungspolitik angesichts des Zusammenbruchs des Ostblocks, der europäischen Integration, des internationalen Strukturwandels, wirtschaftlicher Liberalisierungsbestrebungen sowie globaler Bevölkerungsbewegungen ab 1991 neu regelte. In den öffentlichen Kontroversen um die »multikulturelle Gesellschaft« Anfang der 1990er Jahre trafen diese neuen Debatten um weltweite Migrationen und neue Völkerwanderungen auf Fragen der Integration, der kulturellen Pluralisierung und des Rassismus und es formierte sich ein neues, globalisiertes Verständnis von Einwanderung.

Im fünften Kapitel wird nachvollzogen, wie die verschiedenen Perspektivverschiebungen, Diskursstränge und Praxisfelder im Laufe der 1990er Jahre in einem gesellschaftlichen Migration-Integration-Komplex zusammenliefen. Dabei werden maßgebliche Kontexte in Politik, Wissenschaft, Öffentlichkeit, Bundesverwaltung, Kommunen und Zivilgesellschaft beleuchtet, in denen sich diese Entwicklung verdichtete. Die parallele Institutionalisierung einer neuen »Migrationsforschung« sowie die gesellschaftlichen Verhandlungen zu einem neuen »Migrationsgesetz« bilden die erste Entwicklungsachse, der im Kapitel nachgegangen wird. Der neue Migrationsdiskurs avancierte bis Mitte des Jahrzehnts zu einer universellen Projektionsfläche, auf der sich zunehmend mehr gesellschaftliche Akteure und Interessen einschreiben konnten. Eine zweite historische Entwicklungsachse, die hier fokussiert wird, ist die Konvergenz der neuen Migrationspolitik mit einer staatlich verankerten Integrationspolitik, die sich ab Mitte der 1990er Jahre vollzog, im Kontext der Gründung der Europäischen Union, der wirtschaftlichen Strukturkrise in der Schweiz und eines sich wandelnden Verständnisses von *New Public Management* sowie der Rolle des »aktivierenden Staates«. Eine dritte Achse, der das Kapitel nachgeht, ist die Geburt der »Bevölkerung mit Migrationshintergrund«. Diese neue Kategorie formierte sich im Wechselspiel zwischen internationalen statistischen Harmonisierungsbestrebungen einerseits und neuen Subjektivierungsformen von eingewanderten Menschen andererseits, die anfangen, sich in der Schweiz als »Migrantinnen und Migranten« zu verstehen und zu organisieren, vor allem in feministischen Kontexten und in Gewerkschaften. Nach dem historischen Fazit am Ende der Arbeit schließt sich der Kreis zu einer Geschichte der Gegenwart, indem ich das Forschungsinteresse, aus dem heraus die vorliegende Studie entstanden ist, vor dem Hintergrund meiner persönlichen Migrationserfahrungen und der im Buch erzählten Geschichte reflektiere.

1976 konnte die *Schweizer Illustrierte* auf ihrer Rätselseite noch davon ausgehen, dass ihre Leserinnen und Leser nicht unbedingt wussten, was »Migration« heißt. Nur zwei Jahrzehnte später hatte sich die Situation grundlegend geändert. Gesellschaft war ohne Migration und Integration kaum mehr denkbar.

1 Assimilation, Integration und Migration – soziologische Verschiebungen, 1960–1969

1.1 Neue Einsichten – neue Begriffe

Ende Juni 1968 fand am Zürichsee die erste Tagung statt, die der Frage nachging, ob die Schweiz ein »Einwanderungsland« sei.¹ Die Antwort auf diese Frage ist bis heute, rund ein halbes Jahrhundert später, politisch umstritten. In der Forschung wird die Schweiz daher auch als »Einwanderungsland wider Willen« bzw. als »*non-immigration immigration country*« bezeichnet,² als eine Gesellschaft also, die damit hadert, ihre eigene faktische Einwanderungsrealität anzuerkennen. Die moderne Schweiz wurde zwar bereits im späten 19. Jahrhundert im Zuge der Industrialisierung und großer Infrastrukturbauten wie dem Gotthard- und Simplon-Tunnel erstmals zum Netto-Einwanderungsland.³ Diese soziale Realität ging jedoch nicht in die nationalstaatlichen Erzählungen ein, die sich im frühen 20. Jahrhundert vor allem auch in Abgrenzung vom »Fremden« konsolidierten. Einwanderung gehörte nicht zum Selbstverständnis eines Schweizer Nationalstaates, der zur »geistigen Landesverteidigung« mobilisierte und alles daran setzte, »Überfremdung« zu verhindern. Ende des Ersten Weltkrieges rief der Bundesrat, also die Regierung der Schweiz, zu diesem Zweck die sogenannte »Fremdenpolizei« ins Leben, im Einklang mit der internationalen Tendenz zu nationalstaatlicher Abgrenzung zu der Zeit.⁴ Nach dem Rückgang der Einwanderung aufgrund der Weltwirtschaftskrise sowie des darauffolgenden Zweiten Weltkrieges, drängte sich die Frage nach dem Stellenwert von

1 Die Schweiz – ein Einwanderungsland? Eine Tagung für Schweizer und eingewanderte Ausländer, Tagungs- und Studienzentrum Boldern, 22./23. Juni 1968, in: Archiv des Tagungs- und Studienzentrums Boldern Männedorf (Boldern-Archiv), Tagungsakten.

2 Der Begriff »Einwanderungsland wider Willen« stammt aus: Klaus J. Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980*, Berlin: Colloquium-Verlag 1983, S. 67. Für die Schweiz siehe: Andreas Wimmer, *Ethnic Boundary Making: Institutions, Power, Networks*, New York: Oxford UP 2013, S. 114; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Switzerland: A Non-Immigration Immigration Country«, in: *The Cambridge Survey of World Migration*, hg. von Robin Cohen, Cambridge: Cambridge UP 1995, S. 302–307.

3 D'Amato, »Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz«, 2008, S. 178.

4 Kury, *Über Fremde reden*, 2003.

Einwanderung für die Schweizer Gesellschaft erst wieder ab den 1960er Jahren auf, in der historisch gut erforschten Ära der »Fremdarbeit« bzw. der »Gastarbeit«.⁵

Im Zuge des Wirtschaftsbooms nach dem Zweiten Weltkrieg kamen Hunderttausende von »ausländischen Arbeitskräften« in die industriellen Zentren, auch in der Schweiz.⁶ Die Produktionskapazitäten waren hier im Krieg unversehrt geblieben und die einheimische Bevölkerung konnte den steigenden Bedarf an Arbeitskräften vor allem in der Industrie, Bau- und Landwirtschaft nicht decken. Um dieses Problem zu lösen, setzte man in der Schweiz ebenso wie in anderen Industrieländern auf ein »Rotationsmodell«, also auf zeitlich begrenzte Arbeitsaufenthalte.⁷ Die vergleichsweise liberale Schweizer Zulassungspolitik der Nachkriegszeit konnte, mit wenigen Anpassungen, auf einen gesetzlichen Rahmen zurückgreifen, der bereits in der Zwischenkriegszeit etabliert worden war. Im sogenannten Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern ANAG, das 1934 in Kraft getreten war, wurde die Aufenthaltserlaubnis eng an Erwerbstätigkeit auf dem Schweizer Arbeitsmarkt gebunden. Das sogenannte Saisonierstatut sowie der Status des Jahresaufenthaltes ermöglichten es, die maximale Anwesenheitsdauer von »ausländischen Arbeitskräften« offiziell zu begrenzen. Trotz dieses strikten rechtlichen Rahmens ließen sich in den 1960er Jahren immer mehr »Ausländer«, wie die »Fremdarbeiter« nun auch zunehmend bezeichnet wurden, in der Schweiz nieder, anstatt wie vorgesehen in ihre Heimat zurückzukehren.⁸ Die Gründe für diese weder vom Schweizer Staat, noch von der Wirtschaft, noch von den eingewanderten

5 Siehe hierzu etwa den entsprechenden Überblick in: Holenstein, Kury und Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte*, 2018. In der Schweiz hielt sich der Begriff der »Fremdarbeit« anders als in Deutschland, wo er aufgrund der nationalsozialistischen Vorgeschichte belastet war. Ab den 1960er Jahren wurde jedoch zunehmend von »Ausländern« oder »ausländischen Arbeitskräften« gesprochen und weniger von den »Fremden«. Vgl. Matthias Jung, Thomas Niehr und Karin Böke, *Ausländer und Migranten im Spiegel der Presse. Ein diskurshistorisches Wörterbuch zur Einwanderung seit 1945*, Darmstadt: Weststadt Verlag 2000, S. 54. Nach: Dieter Gosewinkel und Anna Katzy-Reinshagen, »Ausländer«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/auslander.

6 Zwischen 1945 und 1975 wurden in der Schweiz über 8,5 Millionen erstmalige Aufenthaltsbewilligungen erteilt (inkl. Grenzgänger). Werner Haug, »...und es kamen Menschen«. *Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914–1980*, Basel: Z-Verlag 1980, S. 72.

7 Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess*, 2006; Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013; Rita Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe. A History*, Princeton, NJ: Princeton UP 2017.

8 Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013.

Menschen und deren Familien selbst geplante Entwicklung waren vielfältig, wie die neuere Forschung aufzeigt. Spätestens bis Mitte der 1960er Jahre wurde deutlich, dass die Schweizer Wirtschaft dauerhaft auf ausländische Arbeitskraft angewiesen sein würde.⁹ Vor diesem Hintergrund gewann die Frage, ob die Schweiz ein »Einwanderungsland« war oder gar sein sollte, an Relevanz und Dringlichkeit.¹⁰ Das spiegelte sich in einem Politikwechsel der Schweizer Regierung Mitte der 1960er Jahre wider, die auch unter dem Druck lauter werdender einwanderungskritischer Stimmen schrittweise von ihrer wirtschaftsliberalen Laissez faire-Haltung der Nachkriegszeit abrückte.¹¹ Stattdessen setzte man einerseits auf stärkere Begrenzung und Kontingentierung in der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte – die sogenannte »Plafonierung«.¹² Andererseits wurde die »Eingliederung« der bereits im Land niedergelassenen ausländischen Bevölkerung ins Spiel gebracht.¹³ Die ungeplante, aber faktisch stattfindende und ökonomisch notwendige Einwanderung sollte durch eine neue Politik der »Eingliederung« in staatlich geregelte Bahnen gelenkt werden. Damit setzte in der Schweiz bereits früh eine doppelte einwanderungspolitische Wende ein, die dann bis in die 1970er Jahre auch in anderen, miteinander in Austausch stehenden europäischen Industriestaaten zu beobachten ist, etwa auch beim »Anwerbestopp« der BRD.¹⁴ Die »Entdeckung der Einwanderung« in der Politik und den öffentlichen Debatten spiegelte sich auch in der zu Beginn des Kapitels genannten Tagung im evangelischen Studienzentrum Boldern in Männedorf im Juni 1968 wider, die der Frage nachging, ob die Schweiz ein »Einwanderungsland« geworden sei. So wollte man sich hier, wie im Eröffnungsreferat betont wurde, »nicht länger der Einsicht verschliessen, dass die Einwanderung nicht rückgängig zu machen ist.«¹⁵ Vor diesem Hintergrund galt es zu klären, was

9 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bericht der Studienkommission für das Problem der Ausländischen Arbeitskräfte*, Bern: Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 1964, S. 113.

10 Etienne Piguet, *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern: Haupt 2006.

11 Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008.

12 Michael Mülli, »Kontingentierung von Migration. Zur Soziologie einer Regierungstechnik«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 171–191.

13 Kijan Espahangizi und Moritz Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime. Electronic Data Infrastructures and Statistics in the Federal Administration, 1960s–1990s«, in: *Journal of Migration History* 6 (3), 2020, S. 379–404.

14 Siehe hierzu nochmals: Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013, S. 17.

15 Peter Gessler, *Folgen und Aufgaben der Einwanderung (volkswirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammenhänge)*, Tagung für Werkmeister: Gastarbeiter oder Einwanderer?

»Eingliederung« genau heißen sollte, wie diese zu bewerkstelligen war und wer die Verantwortung dafür zu tragen hatte.

Im fremdenpolizeilichen Denken, das sich seit dem frühen 20. Jahrhundert in der Schweiz institutionalisiert hatte, wurde Eingliederung vor allem als eine Frage der individuellen Anpassungsleistung von eingewanderten Ausländern angesehen, die bei staatlichen Entscheiden wie der Einbürgerung überprüft werden musste.¹⁶ Diese breitenwirksame Vorstellung von Eingliederung wurde ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre von wissenschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und spezifisch auch kirchlichen Akteuren zunehmend herausgefordert, etwa auch am evangelischen Tagungs- und Studienzentrum in Boldern. Die »Eingliederung« der AusländerInnen wurde hier weniger als deren individuelle Bringschuld, denn als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrgenommen, an der, wie an der Tagung in Boldern unterstrichen wurde, »Einheimische und Eingewanderte in den nächsten Jahren gemeinsam« arbeiten mussten.¹⁷ In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre nahmen zunächst nur zivilgesellschaftliche Akteure diese neue, auf Kooperation, Solidarität, Dialog und gesellschaftliche Öffnung setzende Vorstellung von Eingliederung auf. Dabei gewann ein Begriff aus der Sozialforschung an Bedeutung, der es erlaubte, sich auch terminologisch vom fremdenpolizeilichen Denken abzusetzen: »Integration«.¹⁸ In den 1970er Jahren prägte die Vorstellung von Integration als ein »beidseitiger« Prozess der Eingliederung zunehmend das Denken und Handeln diverser gesellschaftlicher Akteure.

Schaut man sich die Debatten um Eingliederung und Einwanderung in der Schweiz in den 1960er und 1970er Jahren genauer an, dann fällt ins Auge, dass der Begriff »Migration« so gut wie keine Rolle spielte. Aus heutiger Sicht, einer Gegenwart also, aus der dieser Begriff kaum mehr wegzudenken ist, wirkt diese semantische Abwesenheit erstaunlich und erklärungsbedürftig. Beide Begriffe, »Migration« und »Integration«, waren über soziologische Theoriebildung sowie über Fachdebatten in internationalen Organisationen miteinander verbunden, entwickelten sich jedoch in der Schweiz in den 1960er und 1970er Jahren zunächst in einer gewissen Eigenständigkeit voneinander. Zu der Zeit lassen sich in der Schweiz nur zwei sehr spezifische

Unser Verhältnis zu ausländischen Mitarbeitern, Tagungs- und Studienzentrum Boldern, 21./22. Juni 1968, S. 15, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten). Hervorhebung im Original.

¹⁶ Niederberger, *Ausgrenzen, assimilieren, integrieren*, 2004; Piñeiro, *Integration und Abwehr*, 2015.

¹⁷ Gessler, Folgen und Aufgaben der Einwanderung, 21./22. Juni 1968, S. 19, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

¹⁸ Ebenda, S. 14. Espahangizi, »The ›Sociologic‹ of Postmigration«, 2019; Espahangizi, »Dialog – Zusammenarbeit – Solidarität«, 2022, in Vorbereitung.

Kontexte ausmachen, die sich explizit mit »Migration« auseinandersetzen: Es handelte sich hierbei zum einen um die neue Sozialforschung, die sich im internationalen Austausch mit dem Themenfeld »Modernisierung« beschäftigte und zum anderen in progressiven Kirchenkontexten,¹⁹ die sich angeregt durch internationale Debatten in der Ökumene zunehmend auch entwicklungspolitischen Fragen nachgingen.²⁰ So fand im Studien- und Tagungszentrum Boldern rund ein Jahr nach der Veranstaltung zum »Einwanderungsland Schweiz« auch die erste Tagung statt, die dem Thema »Migration und Entwicklung« gewidmet war.²¹ Im Unterschied zu den Debatten um Eingliederung, Assimilation und Integration, die sich stark auf den nationalstaatlichen Rahmen der Schweiz bezogen, war das Thema Migration in der Zeit durch eine dezidiert internationale Perspektive geprägt. Es war eingebettet in Diskussionen zu einer neuen Weltordnung, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden war und die in internationalen Organisationen wie der UNO, der OEEC/OECD, dem Europarat, den Europäischen Gemeinschaften aber etwa auch dem Weltkirchenrat oder internationalen Verträgen wie dem Handels- und Zollabkommen GATT zum Ausdruck kam. Modernisierungs- und Entwicklungstheorien spielten hier eine wichtige Rolle als übergreifender Deutungshorizont, speziell auch im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums in den Industriestaaten, sowie fortschreitender Dekolonisation und Blockkonfrontation. Sie bildeten zudem den Referenzrahmen für die sehr spezifischen und begrenzten Fachdebatten zum Thema Migration in der Schweiz in den 1960er und 1970er Jahren. Das Thema der Flucht, das in der Nachkriegszeit auf internationaler Ebene politisch höchst relevant war und im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 völkerrechtlich geregelt worden war, spielte hierbei zumindest in der Schweiz zunächst kaum eine Rolle. Für den Schweizer Staat war die Flüchtlingspolitik vor allem von Bedeutung, um sich in der neuen internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg als humanitärer Akteur

19 Espahangizi, »Ab wann sind Gesellschaften postmigrantisch?«, 2018, S. 44 f. Zur internationalen *intellectual history* des Modernisierungsparadigmas siehe etwa: Nils Gilman, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore, MD: Johns Hopkins UP 2007.

20 René Holenstein, *Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe*, Zürich: Chronos 2010; Sara Elmer, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé (Hg.), *Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit*, Basel: Schwabe 2014; Katharina Kunter und Annegreth Schilling (Hg.), *Globalisierung der Kirchen. Der Ökumenische Rat der Kirchen und die Entdeckung der Dritten Welt in den 1960er und 1970er Jahren*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2014.

21 Migration und Kirche. Gespräch über den Bericht »Migration und Entwicklung« des Ausschusses der Kirchen für Fragen der ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa, Tagungs- und Studienzentrum Boldern, 10./11. Mai 1969, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

zu positionieren, mit einem angepassten Neutralitätsverständnis, das mit der Zugehörigkeit zum Westen in Einklang gebracht werden konnte. In der Logik des Kalten Krieges nahm man entsprechend 1956 nach dem niedergeschlagenen Aufstand tausende Flüchtlinge aus Ungarn auf, um 1960 herum tibetische und 1968 tschechoslowakische Flüchtlinge.²² Für die Debatten um Migration und Integration im »Einwanderungsland Schweiz« spielten Flüchtlinge gegenüber der zahlenmäßig ungleich größeren Gruppe der »ausländischen Arbeitskräfte« im Land jedoch zunächst nur eine marginale Rolle.

1.2 Die Studienkommission für das Problem ausländischer Arbeitskräfte, 1961

Wann und warum beginnt historischer Wandel? An welchen Ereignissen lässt sich dieser festmachen? Die Frage ist grundsätzlich nicht leicht zu beantworten. Der Strom der Geschichte speist sich aus vielen Bächen und Flüssen. Nichtsdestotrotz ist es Aufgabe der Geschichtswissenschaften, sich immer auch darüber auszutauschen, wo Anfänge sinnvoll zu setzen sind. Ohne Anfänge lässt sich keine Geschichte erzählen. Dass die frühen 1960er Jahre einen wichtigen Wendepunkt in der Geschichte der Wahrnehmung und des Umgangs mit Einwanderung in der Schweiz darstellen, ist in der historischen Forschung unumstritten.²³ Doch woran kann man diesen Wandel festmachen, wo ansetzen? Wenn es, wie in der vorliegenden Studie darum geht, das Verhältnis von Wissenschaft und Politik genauer zu beleuchten, dann bietet es sich an, die Geschichte mit der Studienkommission zum »Problem der ausländischen Arbeitskräfte« zu beginnen, in der staatliche Organe, Wissenschaften und zivilgesellschaftliche Verbände vertreten waren. Die Kommission wurde 1961 vom Bundesrat einberufen, tagte bis 1964 und spielte für den Politikwechsel von der Rotations- zu einer kombinierten Begrenzungs- und Eingliederungspolitik eine wichtige Rolle.²⁴

22 Vuilleumier, *Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz*, 1992; Damir Skenderovic, »Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel: Die Asyldebatten der 1970er und 1980er Jahre«, in: *Wo liegt die »Humanitäre Schweiz«? Eine Spurensuche in 10 Episoden*, hg. von Miriam Baumeister, Thomas Brückner und Patrick Sonnack, Frankfurt a. M.: Campus 2018, S. 175–195. Siehe auch: Peter Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford: Oxford UP 2013.

23 Holenstein, Kury und Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte*, 2018, S. 209–328.

24 Zur historischen Bewertung der Kommission siehe: Mauro Cerutti, »La politique migratoire de la Suisse«, in: *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'integration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, hg. von Hans Mahnig, Zürich: Seismo 2004, S. 89–134, hier: S. 99–105; Niederberger, *Ausgrenzen, assimilieren, integrieren*, 2004, S. 53–67; Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess*, 2006, S. 117–121; Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung*, 2009, S. 81 f.

Die Studienkommission wurde maßgeblich von Max Holzer, dem Leiter des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA am Eidgenössischen Departement für Volkswirtschaft EVD, in die Wege geleitet, in Absprache mit der Fremdenpolizei, die dem Justiz- und Polizeidepartement EJPD unterstellt war. Bei den Behörden handelte es sich um die beiden tragenden Säulen des Zulassungssystems für ausländische Arbeitskräfte der Schweiz seit den 1930er Jahren: Das BIGA war für Arbeitsmarktfragen zuständig und die Fremdenpolizei für die »Überfremdungsabwehr«.

Die 1961 eingesetzte Studienkommission sollte der Frage nachgehen, »wie weit es aus bevölkerungspolitischen, soziologischen und staatspolitischen Gründen« weiterhin verantwortet werden konnte, »die Zulassungspolitik vorwiegend auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse auszurichten«, oder inwiefern vermehrt auch andere soziale Aspekte berücksichtigt werden mussten.²⁵ Hintergrund für die Einrichtung der Kommission waren Spannungen, die sich in den späten 1950er Jahren in der Ausländerbeschäftigung angebahnt hatten. Eine wachsende Zahl ausländischer ArbeiterInnen ließ sich, anders als es das Rotationsmodell vorsah, in der Schweiz nieder. Gleichzeitig war es schwieriger geworden, Arbeitskräfte insbesondere aus Italien anzuwerben, da Nachfrage und Konkurrenz auf dem westeuropäischen Arbeitsmarkt zunahmen. So hatte etwa Deutschland 1955 das erste Anwerbeabkommen mit Italien abgeschlossen. Zudem wurden ab 1957/58 zunächst an der Gewerkschaftsbasis aber auch darüber hinaus öffentlich Stimmen laut,²⁶ die die Gefahr einer »Überfremdung« beschworen, die an der wachsenden Zahl von AusländerInnen im Land festgemacht wurde.²⁷ Volkswirtschaftliche Sorgen vor konjunktureller »Überhitzung« verbanden sich um 1960 mit kulturell verankerten Überfremdungsängsten zu einem Bedrohungsszenario,²⁸ das im Verlauf des Jahrzehnts von einer sich neu formierenden rechten Anti-einwanderungsbewegung aufgegriffen und propagiert wurde.²⁹

Diese Entwicklung rief bereits früh sowohl das BIGA als auch die Fremdenpolizei auf den Plan, deren gesetzlicher Auftrag es seit der Zwischenkriegszeit

25 Studienkommission für das Problem ausländischer Arbeitskräfte. Diskussionsprogramm, Februar 1961, S. 1, in: Schweizerisches Bundesarchiv (BAR) E7001C#1975/32#1079* (EVD / Studienkommission für ausländische Arbeitskräfte).

26 Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013, S. 82.

27 Kijan Espahangizi, »Die Fieberkurve der Überfremdung. Ausländerstatistik in der politischen Kommunikation der Schweiz im 20. Jahrhundert«, in: *Bulletin des Vereins Schweizerischer Geschichtslehrerinnen und -Lehrer*, 2019, S. 2–7.

28 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964.

29 Buomberger, *Kampf gegen unerwünschte Fremde*, 2004; Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008.

war, den »Grad der Überfremdung« zu überwachen.³⁰ Die Behörden setzten sich für die Schaffung einer Studienkommission auf Ebene der Bundesverwaltung ein, die sich durch eine hohe Beteiligung von Wissenschaftlern auszeichnete. Neben Vertretern der Verwaltung wirkten hier Ökonomen, Demografen, Sozial- und Geisteswissenschaftler mit, die das Thema aus wissenschaftlicher Perspektive beleuchteten und Handlungsempfehlungen für die Politik entwickeln sollten.³¹ Die damals intern geäußerte Kritik, dass die Wissenschaft »zu stark vertreten« war, verdeutlicht, dass ein solches Gewicht wissenschaftlicher Experten in derartigen Kommissionen der Bundesverwaltung nicht unbedingt üblich war.³² In der Studienkommission von 1961 kam das wachsende Bedürfnis staatlicher Behörden nach empirisch und theoretisch fundierter wissenschaftlicher Expertise zum Ausdruck. Der Initiator und Präsident der Kommission Max Holzer verkörperte den zunehmenden Austausch zwischen Bundesverwaltung und Sozialwissenschaften in der Zeit. Einerseits war Holzer seit 1933 Mitarbeiter und seit 1957 Direktor des BIGA und damit langgedienter Beamter einer zentralen wirtschafts- und ausländerpolitischen Instanz im Schweizer Staat. Andererseits lehrte der promovierte Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler seit 1954 als außerordentlicher Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Bern. Er war zudem Mitbegründer und zwischen 1957 und 1963 erster Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie SGS.³³ Holzer spielte eine wichtige Rolle als Türöffner für sozialwissenschaftliche Expertise in der Bundesverwaltung und hatte auch die Studienkommission von 1961 maßgeblich personell zusammengesetzt.³⁴

Die Studienkommission wirkte in zwei Richtungen: Einerseits spielte ihre Expertise eine legitimatorische Rolle im Übergang vom wirtschaftsliberalen Rotationsprinzip der Nachkriegszeit hin zu einer kombinierten Begrenzungs- und Eingliederungspolitik. Andererseits formierte sich in den 1960er

30 Notiz von Bundesrat Ludwig von Moss (EJPD) an Max Holzer (Direktor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA), 5. Januar 1961, in: BAR E7001C#1975/32#1079*. BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 7.

31 Liste der Vertreter. Studienkommission für die Probleme ausländischer Arbeitskräfte, 1961, in: BAR E7001C#1975/32#1079*.

32 Notiz von Max Holzer (Direktor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA) an Bundespräsident Friedrich Traugott Wahlen, 6. Juni 1961, in: ebenda.

33 Thomas S. Eberle und Niklaus Reichle, »Die Schweizerische Gesellschaft für Soziologie (SGS)«, in: *Handbuch Geschichte der deutschsprachigen Soziologie*, hg. von Stephan Moebius und Andreas Ploder, Wiesbaden: Springer 2018, S. 895–918, hier: S. 900.

34 Siehe auch seine Rolle bei der Reform der Ausländerstatistik in der Bundesverwaltung ab 1965 in Folge des Berichts der Studienkommission Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020, S. 387.

Jahren ein neues Wissensfeld der Einwanderung in der Schweiz, aufgrund des Politikwechsels und der damit verbundenen staatlichen Nachfrage nach sozialwissenschaftlicher Expertise für das »Problem ausländischer Arbeitskräfte«. ³⁵ Die Kommission war im Geist der gekoppelten Konjunkturpolitik und Überfremdungsabwehr eingerichtet worden. Die sozialwissenschaftlichen Ansätze, die in ihr mitwirkten, öffneten das Feld jedoch auch für andere Perspektiven. Die Arbeit der Studienkommission regte zu Grundlagenforschung an, die über den ursprünglichen Arbeitsauftrag hinausging. Mit der Entscheidung, die »Eingliederung« bereits anwesender ausländischer Arbeitskräfte und deren Familien in die Schweizer Gesellschaft anzustreben, rückte die soziale Situation dieser Menschen in den Fokus von Politik und Wissenschaft. Mit dem Perspektivwechsel hin zu einer »aktiven Eingliederungspolitik« in den 1960er Jahren entstand ein neues gesellschaftliches Wissens- und Handlungsfeld, ³⁶ in dessen Zentrum die Frage stand, wie aus »Fremdarbeitern« Einwanderer und aus »Ausländern« Einheimische werden konnten und sollten. Neben unterschiedlichen wissenschaftlichen Ansätzen und politischen Interessen trafen hier auch kulturelle und speziell religiöse Vorstellungen von »Eingliederung« und Zusammenleben aufeinander. Die Debatten und Auseinandersetzungen über die Frage, wie Einwanderung politisch zu gestalten war, entwickelten eine gesellschaftliche Eigendynamik, die bis in die Gegenwart reicht. Im folgenden Kapitel wird nachgezeichnet, wie sich im Kontext der Studienkommission eine neue sozialwissenschaftliche Forschungslandschaft entwickelte, die sich empirisch und theoretisch mit der »Eingliederung« der ausländischen Arbeitskräfte auseinandersetzte.

Die heutige Migrationsforschung ist sich bereits seit einiger Zeit darüber klar, dass sie die soziale Wirklichkeit lange durch eine nationalstaatliche Brille und damit selektiv wahrgenommen und beschrieben hat. Ihre eigene Geschichte ist eng an die Geschichte moderner Nationalstaaten und deren spezifischen Willen zum Wissen geknüpft. ³⁷ Die Kritik am »methodologischen Nationalismus« der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung hat den Blick für Zusammenhänge geöffnet, die über die Grenzen des Nationalstaates hinausgehen. ³⁸ Dies gilt auch für die Geschichte der Sozialforschung im Kontext der Schweizer Studienkommission für das »Problem der ausländischen Arbeitskräfte« in den 1960er Jahren. Blickt man vom Endpunkt eines

35 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

36 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 188.

37 Siehe nochmals: Thränhardt und Bommers (Hg.), *National Paradigms of Migration Research*, 2010.

38 Wimmer und Glick-Schiller, »Methodological Nationalism and Beyond«, 2002.

historischen Prozesses zurück auf die vielen Wege und Spuren, die in ihm zusammenlaufen, dann stellt sich die Frage, wie man diese gewichtet und zu einer lesbaren historischen Erzählung zusammenfügt. Jede Geschichte basiert auf Entscheidungen, die man auch anders hätte treffen können. So kann die Geschichte der Migrations- und Integrationsforschung in der Schweiz als eine nationalstaatlich verortete Geschichte erzählt werden: als Geschichte der Schweizer Sozialforschung, als Teil der Geschichte ausländischer Debatten in der Schweiz, und so weiter. Man kann aber auch von den transnationalen Verflechtungen ausgehen, die für das Entstehen dieser Forschungslandschaft ebenfalls konstitutiv waren. Der Anspruch der vorliegenden Studie ist es, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen. Es geht um eine Geschichte der Entwicklungen in der Schweiz im inter- und transnationalen Zusammenhang. Es ist die Geschichte einer weltweiten Entwicklung betrachtet durch die Linse des Fallbeispiels Schweiz. Um sich nicht vom engen Korsett der Landesgrenzen einschränken zu lassen, werden Anregungen aus der Verflechtungsgeschichte aufgenommen.³⁹ In diesem Sinne richtet sich der Blick im Folgenden auf die andere Seite des Atlantiks, auf die Vorgeschichte zweier wegweisender Studien zum »Problem ausländischer Arbeitskräfte« in der Schweiz, die in der Folge der Arbeit der Studienkommission durchgeführt wurden.

1.3 Soziokulturelle Probleme der Eingliederung auf beiden Seiten des Atlantiks, 1961–1963

In den frühen 1960er Jahren brachen zwei Nachwuchsforscher aus Deutschland und der Schweiz auf, um auf der anderen Seite des Atlantiks die neue empirische Sozialforschung kennenzulernen, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg an US-amerikanischen Universitäten etabliert hatte.⁴⁰ Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, der zu der Zeit in Köln Soziologie, Sozialpsychologie und Volkswirtschaft studierte, nahm an einem Austauschprogramm der Studienstiftung des deutschen Volkes teil, einer Institution zur Begabtenförderung. Rudolf Braun, der in Basel eine sozialhistorisch-volkskundliche

³⁹ Siehe hierzu etwa: Sebastian Conrad und Shalini Randeria (Hg.), *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt a. M.: Campus 2002.

⁴⁰ Platt, *A History of Sociological Research Methods in America, 1920–1960*, 1996. Siehe auch nochmals: Gilman, *Mandarins of the Future*, 2007; Solovey und Cravens (Hg.), *Cold War Social Science*, 2012. Das folgende Kapitel bezieht sich stark auf die Forschungsergebnisse in: Espahangizi, »The ›Sociologic‹ of Postmigration«, 2019.

Promotion abgeschlossen hatte, ging für seine Forschung in die USA. Die Briefe und Berichte, die die beiden ihren Mentoren in Europa schickten, zeigen, wie stark der internationale Austausch die beiden jungen Wissenschaftler damals prägte: von den Entwicklungen im Feld der empirischen Sozialforschung bis hin zu den gesellschaftlichen Konflikten rund um das »Rassenproblem« und die Bürgerrechtsbewegung in den USA, von der Dekolonisation bis hin zum Entstehen neuer entwicklungspolitischer Ansätze. Eine nicht minder wichtige Rolle für die spätere Arbeit der beiden Sozialforscher zu Einwanderungs- und Eingliederungsprozessen in der Schweiz spielten die persönlichen Erfahrungen, die sie »in der Fremde« machten. Die intellektuellen Biografien von Hoffmann-Nowotny und Braun, die zwei zentrale und international rezipierte Studien zum »Problem der ausländischen Arbeitskräfte« in der Schweiz vorlegen sollten, erlauben es im Folgenden, historischen Verbindungen zu folgen, die sich nicht an Landesgrenzen halten.

Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny wuchs als Kind polnischer Eltern auf, die zum Arbeiten nach Deutschland gekommen waren und sich dort niedergelassen hatten. Er wurde in einem Arbeiter- und Einwandererhaushalt sozialisiert, machte zunächst eine Dachdeckerausbildung und holte das Abitur erst auf dem zweiten Bildungsweg nach. Ein Stipendium der deutschen Studienstiftung ermöglichte es Hoffmann-Nowotny, an der Universität Köln zu studieren und an dem internationalen Austauschprogramm in den USA teilzunehmen. Liest man seine Studienberichte an die Stiftung aus der Zeit des Aufenthalts in Amerika im Jahr 1962, dann stellt man unter anderem fest, dass das »Rassenproblem« hier großen Raum einnahm.⁴¹ Hoffmann-Nowotny war von Haus aus an Fragen sozialer Gerechtigkeit interessiert. Die »leidenschaftlichen« Diskussionen während seines Aufenthalts – mit Fachvertretern, Politikern und Programm-TeilnehmerInnen aus 25 Ländern sowie speziell auch mit den »farbigen« Studierenden – beeindruckten ihn nachhaltig.⁴² Nach einem dreitägigen Besuch in New York City stellte er fest: »Welch ein Schmelztiegel von Rassen und Völkern die Vereinigten Staaten sind und welche Probleme sich für die Eingliederung einer Vielzahl

41 Studienberichte an die Studienstiftung des deutschen Volkes, 1962–1966, in: Zentralbibliothek Zürich (ZB), Handschriftenabteilung, Nachlass Hoffmann-Nowotny, Schachtel 14. James Benjamin McKee, *Sociology and the Race Problem. The Failure of a Perspective*, Urbana, IL: Univ. of Illinois Press 1993; Mary L. Dudziak, *Cold War Civil Rights. Race and the Image of American Democracy*, Princeton, NJ: Princeton UP 2000; Leah N. Gordon, *From Power to Prejudice. The Rise of Racial Individualism in Midcentury America*, Chicago, IL: Univ. of Chicago Press 2015.

42 Studienbericht, Sommersemester 1962, S. 9, in: ZB Handschriftenabteilung, Nachlass Hoffmann-Nowotny, Schachtel 14.

von ethnisch und kulturell verschiedenen Gruppen ergibt, verdeutlichen die Namen Chinatown, Germantown, Harlem.«⁴³ Hoffmann-Nowotny kam zu dem Schluss, dass es den »Bericht allein ausfüllen« würde, die »Rassenfrage in ihrer ganzen Vielschichtigkeit hier auch nur einigermaßen abzuhandeln«.⁴⁴ Auch während einer zweiten Reise im Jahr 1964 diskutierte Hoffmann-Nowotny das »Rassenproblem« in den USA intensiv, diesmal vor allem auch mit Hannah Arendt in New York, die Mentorin der deutschen Studienstiftung war. Die Erfahrungen in den USA waren so anregend, dass Hoffmann-Nowotny, wie er der Studienstiftung berichtete, damit kämpfen musste, »keine Emigrationsgedanken aufkommen zu lassen«.⁴⁵ Es erstaunt nicht, dass er in seiner Abschlussprüfung im März 1966 bei René König, Direktor des Soziologischen Instituts in Köln und einer der führenden Soziologen im Nachkriegsdeutschland, das Problem der »Integration in der Amerikanischen Gesellschaft« als Thema wählte.⁴⁶

Auch Rudolf Braun war vom Aufenthalt in den USA beeindruckt. Wie Millionen Menschen und auch viele SchweizerInnen zuvor, wurden er und seine Ehefrau Elisabeth Braun bei der Ankunft im Hafen von New York im Frühjahr 1961 von der schieren Größe der Metropole überwältigt. Braun, der nach dem frühen Tod seines Vaters, einem Geologen, sozialen Abstieg erfahren hatte,⁴⁷ fühlte sich klein und provinziell – als würde er ein »Senne-Käpli« tragen.⁴⁸ Anders als Hoffmann-Nowotny lebte das Ehepaar Braun insgesamt über zwei Jahre in den USA.

Rudolf Braun hatte in Basel, Zürich und Freiburg im Breisgau Geschichte und Volkskunde studiert und war 1958 mit einer Dissertation zur Sozial- und Kulturgeschichte der Industrialisierung im Zürcher Oberland promoviert worden. Im Rahmen eines ersten Stipendiums nach dem Doktorat führte er seine Forschung zu moderner Industriekultur an der renommierten Sozialforschungsstelle der Universität Münster in Dortmund fort. Der Direktor Helmut Schelsky weckte Brauns Interesse an anthropologischen Perspektiven auf ökonomische (Unter-)Entwicklung. Nachdem *development* in den 1950er Jahren zu einem zentralen Begriff internationaler Debatten aufgestiegen

43 Ebenda, S. 7.

44 Ebenda, S. 16.

45 Studienbericht, Sommersemester 1964, S. 1 & 4, in: ebenda.

46 Studienbericht, Wintersemester 1965/66, in: ebenda.

47 Jakob Tanner, »Das Grosse im Kleinen«. Rudolf Braun als Innovator der Geschichtswissenschaft«, in: *Historische Anthropologie. Kultur, Gesellschaft, Alltag* 18 (1), 2010, S. 140–156, hier: S. 142.

48 Brief von Rudolf Braun an Lukas Burckhardt, 5. April 1961, in: Staatsarchiv des Kantons Zürich (StAZH) W I 41.11 (Nachlass Rudolf Braun, Korrespondenz 1954–66).

war, sah Braun hier eine Chance, sich in seiner Heimat wissenschaftlich zu profilieren.⁴⁹ Die Schweiz hatte ihre Außenpolitik in der Nachkriegszeit auf internationale »humanitäre« und »technische Hilfe« ausgerichtet, um sich in die Gemeinschaft der westlichen Welt einreihen zu können – im Namen der »Neutralität, Solidarität, Universalität«.⁵⁰ Die Gründung des privaten Schweizerischen Hilfswerks für außereuropäische Gebiete (SHAG, später Helvetas) im Jahr 1955 hatte zu einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Herausbildung eines neuen Solidaritätsgefühls für »unterentwickelte« Länder beigetragen.⁵¹ Der Dekolonisierungsschub und die Entstehung neuer Nationalstaaten, von denen sich viele als blockfreie Länder positionierten, eröffneten der »neutralen« Schweiz im Sinne einer Hilfe zur »nachholenden Entwicklung« neue Möglichkeiten, sich international einzubringen und dabei auch wirtschaftliche Beziehungen zu vertiefen. Die Rezeption von Modernisierungstheorien und der damit verbundene Fortschrittsoptimismus spielten hier eine wichtige Rolle als größerer Deutungs- und Legitimationsrahmen. Ab den frühen 1960er Jahren wurde staatliche »Entwicklungshilfe« zu einem wichtigen Eckpfeiler in der Schweizer Außen(wirtschafts)politik.⁵² Dies wusste auch Braun.

Ziel von Brauns Aufenthalt in den USA war es, sich in neue anthropologische und soziologische Ansätze zu Fragen der Entwicklungshilfe einzuarbeiten.⁵³ Während seiner kurzen Zeit am Department of Anthropology der Northwestern University in Illinois interessierte er sich speziell für afrikanische Ethnologie. Im Briefwechsel mit seinem Lehrer und Mentor Richard Weiss, Professor für Volkskunde an der Universität Zürich, wird deutlich, dass die Bekanntschaft mit Vertretern postkolonialer Eliten aus den neuen afrikanischen Staaten im Studienprogramm wie schon bei Hoffmann-Nowotny einen nachhaltigen Eindruck bei Braun hinterließ.⁵⁴ In der Folge setzte er sich

49 Cooper, »Writing the History of Development«, 2010; Frey und Kunkel, »Writing the History of Development: A Review of Recent Literature«, 2011; Speich Chassé, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts*, 2013; Corinna R. Unger, *International Development. A Postwar History*, London: Bloomsbury Academic 2018; Hubertus Büschel, *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt a. M.: Campus 2009. Für die Schweiz siehe: René Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt. Zur Geschichte der internationalen Solidarität in der Schweiz*, Zürich: Chronos 1998; Elmer, Kuhn und Speich Chassé (Hg.), *Handlungsfeld Entwicklung*, 2014; Tanner, »Das Grosse im Kleinen«, 2010, S. 143.

50 Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt*, 1998, S. 70.

51 Ebenda, S. 30.

52 Ebenda, S. 86 f.

53 Brief von Rudolf Braun an Paul Bohannon, 19. August 1961, in: StAZH W I 41.11.

54 Brief von Richard Weiss an Rudolf Braun, 6. August 1961 & Brief von Rudolf Braun an Richard Weiss, 10. März 1962, in: StAZH W I 41.11.

mit der kulturellen Wahrnehmung des Kontinents aus US-amerikanischer, europäischer und auch spezifisch schweizerischer Perspektive auseinander. Umgekehrt berichtete sein Lehrer Richard Weiss, der sich über die Grenzen der Schweiz hinaus als Vertreter einer sozialwissenschaftlich orientierten Volkskunde profiliert hatte, von seiner Berufung in die Studienkommission zum »Problem der ausländischen Arbeitskräfte«. ⁵⁵ Inspiriert von dieser Aufgabe veranstaltete Weiss an der Universität Zürich ein Seminar zum Thema »Der Fremde und Fremdheit«, mit Fokus auf Flüchtlinge und Juden, und berichtete Braun detailliert von seinen Überlegungen zum Thema. ⁵⁶ In ihrem Briefwechsel diskutierten Braun und Weiss drängende konzeptuelle und methodologische Herausforderungen der Volkskunde und brachten dabei unterschiedliche Themen zusammen, von den Eigenheiten der US-Gesellschaft, über Entwicklungshilfe und Dekolonisation bis hin zu Antisemitismus und »Fremdarbeit« in der Schweiz. In Brauns Briefen an Weiss trat jedoch auch eine wachsende Distanz zu einer seiner Meinungen nach zu engen Blick der Volkskunde auf Modernisierungsdynamiken zu Tage. ⁵⁷ Braun interessierte sich für den tiefgreifenden historischen bzw. sozio-kulturellen Wandel der Lebensformen in der »technischen Welt« ⁵⁸ und vor allem auch für die neuen empirischen Methoden der Sozialforschung in den USA. Im Juli 1962 wechselte Rudolf Braun entsprechend an die Social Science Division der University of Chicago.

Der Wechsel war auf Empfehlung von Richard F. Behrendt zustande gekommen, der 1953 die erste Professur für Soziologie an der Universität Bern angetreten hatte und eine führende Rolle in der Rezeption von Moderni-

55 Konrad J. Kuhn, »Gegenwartsprobleme« und Politikberatung. Zur gesellschaftlichen Dimension der Volkskunde zwischen 1960 und 1980«, in: *Dimensionen des Politischen. Ansprüche und Herausforderungen der Empirischen Kulturwissenschaft*, hg. von Johanna Rolshoven und Ingo Schneider, Berlin: Neofelis 2018, S. 213–226, hier: S. 216. Siehe auch: Niki Rhyner, »Fremde Arbeit. Kulturelle Differenz, wirtschaftliche Entwicklung und die angewandten Sozial- und Geisteswissenschaften in der Schweiz um 1960«, in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire* 28 (2), 2021, S. 136–159.

56 Briefe von Richard Weiss an Rudolf Braun, 31. Oktober und 12. Dezember 1961, in: StAZH W I 41.11.

57 Briefwechsel zwischen Rudolf Braun und Richard Weiss im März 1962, in: ebenda. Siehe dazu auch: Konrad J. Kuhn, »Beschauliches Tun« oder europäische Perspektive? Positionen und Dynamiken einer volkskundlichen Kulturwissenschaft in der Schweiz zwischen 1945 und 1970«, in: *Zur Situation der Volkskunde 1945–1970*, hg. von Johannes Moser, Irene Götz und Moritz Ege, Münster: Waxmann 2015, S. 177–203. Siehe auch: Sabine Eggmann et al. (Hg.), *Orientieren & Positionieren, Anknüpfen & Weitermachen. Wissensgeschichte der Volkskunde/Kulturwissenschaft in Europa nach 1945*, Münster: Waxmann 2019.

58 Dies galt auch für andere Vertreter des Fachs, wie etwa: Hermann Bausinger, *Volkskultur in der technischen Welt*, Stuttgart: Kohlhammer 1961.

sierungstheorien und entwicklungssoziologischen Ansätzen in der Schweiz spielte.⁵⁹ Behrendt war gerade auch wegen seiner internationalen Erfahrung zusammen mit Richard Weiss 1961 von Max Holzer in die Studienkommission für das »Problem der ausländischen Arbeitskräfte« berufen worden.⁶⁰

Behrendt kam in den 1930er Jahren als deutsch-jüdischer Emigrant in die Schweiz. Nachdem er mit einer Dissertation zur Rolle der Schweiz im europäischen Imperialismus an der Universität Basel promoviert worden war, ging er in den 1940er Jahren nach Chicago.⁶¹ Er kannte daher das akademische Umfeld der dortigen Sozialforschung gut und konnte Rudolf Braun durch seine persönlichen Kontakte unterstützen.⁶² Trotz der intellektuellen Möglichkeiten, die sich für Braun in Chicago auftaten – er erhielt ein International Studies Fellowship der Ford-Foundation und wurde Assistent bei Prof. Bert F. Hoselitz am renommierten Research Center in Economic Development und Cultural Change –, verstärkte sich hier sein Eindruck, in den USA grundlegend fremd zu sein: »Man hat oft das Gefühl«, schrieb er einem Kollegen in der Schweiz, »als ob die Bewohner dieser amerikanischen Riesenstadt aus Kunststoff hergestellt seien und mit Magnetbändern automatisch gesteuert werden«.⁶³ Ein Vorkommnis im Frühjahr 1962, von dem er Weiss berichtete, verdeutlicht Brauns Heimweh, aber auch dessen zunehmende Entfremdung vom *American way of life*. So ging Braun in seiner Freizeit zuweilen ins »Schweizerhaus« in Chicago, um mit seinen Landsleuten – vor allem mit einfachen Arbeitern, wie er betonte – Fußball zu spielen.⁶⁴ Das Haus lag jedoch, so Braun, in einer »düsteren Gegend«, in der »Neger, Puerto-Ricaner und Tschechen« eingezogen waren. Eines Tages wurde auf

59 Helen Stotzer, *Die Geschichte der Soziologie an der Universität Bern von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Bern: Institut für Soziologie 2002, S. 34 f.; Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt*, 1998.

60 Die beiden hatten sich im Herbst 1960 kennengelernt, kurz bevor Braun in die USA ging. Brief von Rudolf Braun an Richard F. Behrendt, 9. Mai 1962, in: StAZH W I 41.11. Interview mit Richard F. Behrendt, 26. Juni 1972, in: Archiv des Institut für Zeitgeschichte München-Berlin (IfZ), Zeugenschrifttum Online (ZS 3007, Behrendt, Richard F), www.ifz-muenchen.de/archiv/zs/zs-3007.pdf (aufgerufen: 25. Januar 2022).

61 Richard F. Behrendt, *Die Schweiz und der Imperialismus. Die Volkswirtschaft des hochkapitalistischen Kleinstaates im Zeitalter des politischen und ökonomischen Nationalismus*, Zürich: Rascher 1932.

62 Gary Alan Fine (Hg.), *A Second Chicago School? The Development of a Postwar American Sociology*, Chicago, IL: Univ. of Chicago Press 1995; Stow Persons, *Ethnic Studies in Chicago, 1905–45*, Urbana, IL: Univ. of Illinois Press 1987.

63 Brief von Rudolf Braun an Karl Meuli, 6. Oktober 1962, in: StAZH W I 41.11.

64 For the role Swiss clubhouses in colonial history, see Andreas Zangger, *Koloniale Schweiz. Ein Stück Globalgeschichte zwischen Europa und Südostasien, 1860–1930*, Bielefeld: transcript 2011.

dem Weg dorthin in einer »menschenleeren Strasse« geschossen: »Es knallte und vor mir bekam die Scheibe eines Schaufensters ein glattes kreisrundes Loch.« Ohne sich umzusehen ging er rasch weiter und brachte in dem Brief, in dem er Weiss von dem Ereignis berichtete, seine Abneigung gegen die US-amerikanische Metropole zum Ausdruck: »Es ist sagenhaft, wie hässlich diese Stadt ist [...]«. ⁶⁵ Als sein Mentor Richard Weiss kurz danach bei einem Unfall in den Alpen verstarb, begann Braun damit, seine Rückkehr nach Europa und speziell in die Schweiz vorzubereiten. Die intellektuellen und auch persönlichen Erfahrungen in den USA veränderten Brauns Blick auf Fremdsein und Emigration, und legte die Weichen für seine Studie zu italienischen Arbeitskräften in der Schweiz.

1.4 *Assimilation zwischen Havanna und Zürich, 1963*

Braun schrieb zahlreiche Briefe und mobilisierte sein akademisches Netzwerk, um nach Europa und speziell an eine Schweizer Universität zurückkommen zu können. Der dringende Wunsch zur Heimkehr ist in seiner Korrespondenz deutlich zu vernehmen. In einem Brief an den Politikwissenschaftler und Historiker Erich Gruner an der Universität Bern schlug Braun eine Reihe von möglichen Forschungsprojekten vor, die er in der Schweiz durchführen wollte. Erst in der »Nachbemerkung« zu diesem Schreiben erwähnte er sein spezielles Interesse an »eine[r] soziologisch-volkskundliche[n] Untersuchung des Fremdarbeiterproblems«. Methodisch und konzeptuell wollte sich Braun dabei »auf amerikanische Arbeiten über Rassen und Minoritätenprobleme sowie Arbeiten über die sog. Flüchtlinge- und Vertriebenenprobleme (Volkskunde der Heimatvertriebenen)« aus Deutschland stützen. Zudem war es Braun ein besonderes Anliegen, auch »die Gegenseite, dh. die Einstellung und Reaktion der Ansässigen mit ins Auge zu fassen.« Er zeigte sich optimistisch, dass die »Dringlichkeit des Problems«, welches die »Heimat im ureigensten Kern« betraf, die Wahrscheinlichkeit erhöhen würde, dass das Forschungsprojekt finanziell gefördert würde. ⁶⁶ Für das Projekt sprach auch, wie Braun mit Erstaunen feststellte, dass trotz der laufenden Arbeit der Studienkommission »noch keine grössere empirische Untersuchung über dieses doch dringende nationale Problem unternommen wurde«. ⁶⁷

Gruner war von dem Vorschlag angetan und zog daraufhin auch einen

65 Brief von Rudolf Braun an Richard Weiss, 14. März 1962, in: StAZH W I 41.11.

66 Brief von Rudolf Braun an Erich Gruner, 1. August 1963, in: ebenda.

67 Brief von Rudolf Braun an Lukas Burkhardt, 9. September 1964, in: ebenda.

Kollegen aus der Soziologie hinzu. Richard F. Behrendt kannte Braun bereits und war aufgrund seiner Mitarbeit in der Studienkommission besser mit dem Thema vertraut. Beide versprachen Braun Unterstützung und luden ihn ein, sich an der Universität Bern zu habilitieren.⁶⁸ Braun, der mittlerweile in die Schweiz zurückgekehrt war, nahm das Angebot an und besuchte Behrendt Ende August 1963, um die Details des Forschungsprojekts zu besprechen.⁶⁹ Auch Behrendt war an inhaltlichem Austausch zum Thema sehr interessiert. In der Studienkommission arbeitete er zu der Zeit am Bericht zum Thema »Assimilation«. Es handelte sich dabei jedoch nicht um den Kernbereich seiner Forschung,⁷⁰ die sich vor allem um entwicklungspolitische Fragen drehte.⁷¹ Kurze Zeit nach dem Treffen mit Braun hielt Behrendt den Eröffnungsvortrag an einer Konferenz der Schweizer Gesellschaft für Präventivmedizin an der Universität Zürich zur »Assimilation ausländischer Arbeitskräfte« und legte dabei seine Grundüberlegungen zum Thema dar.⁷² Sein Ansatz orientierte sich an den Ergebnissen einer UNESCO Konferenz zur »*Cultural Integration of Immigrants*«, die 1956 in Havanna stattgefunden hatte und an der führende Vertreter aus Forschung und Praxis teilgenommen hatten.⁷³ Bevor er in den 1950er Jahren auf die Professur für Soziologie an der Universität Bern berufen worden war, hatte Behrendt selbst als Experte für die UNESCO gearbeitet. Sein Verständnis von Assimilation speiste sich aus diesem internationalen Kontext.⁷⁴

68 Brief von Rudolf Braun an Fischer, 26. August 1963 in: ebenda.

69 Brief von Rudolf Braun an Richard F. Behrendt, 26. August 1963, in: ebenda.

70 In dem Artikel zur Konferenz – seiner einzigen Publikation zum Thema Assimilation – gab es nur eine Referenz zu soziologischer Fachliteratur zu dem Thema: das Lehrbuch seines Lehrers Leopold von Wiese an der Universität Köln. Richard F. Behrendt, »Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte in soziologischer Hinsicht«, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin* 8 (6), 1963, S. 337–344, hier: S. 338.

71 Katja Windisch, *Gestalten sozialen Wandels. Die Entwicklungssoziologie Richard F. Behrendts*, Bern: Peter Lang 2005.

72 Behrendt, »Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte«, 1963.

73 United Nations Cultural, Scientific and Cultural Organization. Conference on the Cultural Integration of Immigrants, list of participants, 14. Juni 1956, in: UNESCO Archives SS/Mig. Conf./23/rev.1 (Conference on the Cultural Integration of Immigrants, Havana, 1956). Wilfrid David Borrie (Hg.), *The Cultural Integration of Immigrants. A Survey Based upon the Papers and Proceedings of the Unesco Conference Held in Havanna, in April 1956*, Paris: Unesco 1959.

74 Todd Shepard, »Algeria, France, Mexico, UNESCO: A Transnational History of Antiracism And Decolonization, 1932–1962«, in: *Journal of Global History* 6 (2), 2011, S. 273–293; Martina Mösslinger, »Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften anhand des Beispiels der sozialwissenschaftlichen Assimilationsforschung (1954–1962)«, in: *Geschichte der Sozialwissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert. Idiome – Praktiken – Strukturen*, hg. von Uwe Dörk und Fabian Link, Berlin: Duncker & Humblot 2019, S. 203–226.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden im Rahmen der UNESCO Assimilationstheorien aus den 1920er Jahren, insbesondere der Chicago School, wieder aufgegriffen und weiterentwickelt. Zu den themenbezogenen Tagungen und Arbeitstreffen der Division for the Development of Social Sciences wurden Vertreter internationaler Organisationen wie dem International Labour Office ILO sowie ExpertInnen aus »major immigration countries« eingeladen. Gemeint waren die südamerikanischen Länder Brasilien, Chile, Venezuela und Argentinien sowie Australien, Kanada, die USA, Großbritannien, Frankreich, Israel und Belgien.⁷⁵ Da der Begriff der Assimilation durch dessen Verstrickungen im europäischen Kolonialismus und in der nationalsozialistischen Rassenpolitik fragwürdig geworden war, wurden hier zunehmend auch andere Begriffe wie *absorption* und vor allem im kanadischen und französischen Kontext *integration* verwendet.⁷⁶ Aufgrund der unterschiedlichen Untersuchungskontexte und Forschungstraditionen war die Terminologie auch auf der Konferenz in Havanna nicht einheitlich. Die genaue Bedeutung der Begriffe war umstritten. Im Abschlussbericht der Konferenz wurde dem Begriff der »Assimilation« jedoch in der Tendenz eine problematische Nähe zu individualistischen und biologistischen Vorstellungen von Anpassung attestiert. Der neuere Begriff der »Integration« wies hingegen einen Bezug zu strukturfunktionalistischen Ansätzen auf, die in der Sozialtheorie der Nachkriegszeit an Bedeutung gewannen, und wurde daher von vielen Teilnehmenden bevorzugt. Unabhängig von der Wahl der Bezeichnung war man sich einig, dass das Ziel der Eingliederung von eingewanderten Menschen weniger eine vollständige kulturelle »Uniformität«, denn hinreichende soziale Kohäsion unter Bewahrung einer gewissen unumgänglichen kulturellen Pluralität war. Diese Perspektive basierte vor allem auf empirischer Forschung zu Einwanderung in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg.⁷⁷

Behrendt teilte die Vorstellung der meisten Teilnehmer der UNESCO-Konferenz,⁷⁸ dass Eingliederung nicht als rein individueller, sondern als ein »gesellschaftlicher Prozess« verstanden werden müsse. Dabei sollte es sich nicht um einen »einseitigen« Vorgang handeln, sondern um eine »Wechselwirkung« zwischen Einheimischen und eingewanderten Menschen. Voraussetzung hierfür waren laut Behrendt »gegenseitige Annäherung«, »beiderseitiger Austausch«, »Bewusstsein der Interdependenz«, »Wandlungsfähig-

75 Mösslinger, »Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften«, 2019.

76 Ebenda, S. 218. Für das Aufkommen des Begriffs *intégration* in Frankreich im Kontext des Algerienkrieges und antikolonialer Bewegungen siehe: Shepard, »Algeria, France, Mexico, UNESCO: A Transnational History of Antiracism And Decolonization, 1932–1962«, 2011.

77 Borrie (Hg.), *The Cultural Integration of Immigrants*, 1959, S. 89.

78 Ebenda, S. 89, 93 & 96.

keit« und eine »Strategie der Zusammenarbeit«. ⁷⁹ Für Behrendt bezeichnete »Assimilation« die Prozessseite und »Integration« die Zielvorstellung von »Eingliederung«. Behrendt sprach von einer »Solidaritätsgrundlage«, die hierfür geschaffen werden musste, und übernahm auch die Vorstellung, dass »Eingliederung« nur dann erfolgreich sein konnte, wenn das »Assimilationspotenzial« sowohl der Einheimischen als auch der Ausländer ausgeschöpft wurde. ⁸⁰ Nichtsdestotrotz stand fest, dass es sich hier um ein asymmetrisches Verhältnis handelte, »bei der die Minderheitsgruppe mehr von der Mehrheitsgruppe übernehmen muss als umgekehrt«. ⁸¹

Die Tagung an der Universität Zürich im Jahr 1963, auf der Behrendt dieses an die UNESCO angelehnte Konzept der Assimilation vorstellte, markiert einen wichtigen Wegpunkt in der Entwicklung einer neuen Schweizer Eingliederungsforschung. Forschungsarbeiten im Geiste des Rotationsmodells kamen hier mit neueren Ideen zur Einwanderung im Sinne Behrendts zusammen. Bis in die frühen 1960er Jahre waren in der Schweiz vor allem kleinere, empirisch beschränkte Studien durchgeführt worden, die Ausländerbeschäftigung entweder im größeren volkswirtschaftlichen Kontext diskutierten oder sie im Hinblick auf ihre unmittelbare Arbeitsumwelt bzw. »Reproduktion« untersuchten. »Ausländische Arbeitskräfte« erschienen hier als »Problem der Unternehmensführung« und Gegenstand »fabrikärztlicher«, psychiatrischer und sozialer Betreuung. Sie wurden »aus der Sicht des Unternehmers« bzw. ihrer Schweizer Arbeitskollegen und der Gewerkschaften betrachtet und im Hinblick auf »Anpassungsprobleme« im »Grossunternehmen« oder ihre Verpflegung und Wohnsituation in der Schweizer Industrie untersucht. ⁸² Anders als diese Gastarbeiter-Studien öffnete Behrendts Beitrag den Blick dafür, dass der Aufenthalt vieler »ausländischer Arbeitskräfte« nicht mehr temporär war und die Schweiz als »Einwanderungsland« angesehen werden musste. Diese Entwicklung verlangte für ihn »geradezu nach weiterer wissenschaftlicher Abklärung«. ⁸³

79 Behrendt, »Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte«, 1963, S. 337 & 343 f.

80 Ebenda, S. 342.

81 Ebenda, S. 337.

82 Siehe hierzu die Vorträge, die am 15. März 1961 an einer Tagung der Vereinigung Schweizerische Kurse für Unternehmensführung gehalten wurden (veröffentlicht in: *Industrielle Organisation. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswissenschaft*, 6/7 1961), sowie im Sonderheft der *Zeitschrift für Präventionsmedizin* 8 (6), 1963. Sowie auch schon: J. L. Villa, »Apropos de quelques problèmes de l'émigration en Suisse«, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin* 5, 1960, S. 318–332. Siehe zudem folgende Zusammenstellung: Giovanni Casagrande, *Migration und ethnische Minderheiten in der Schweiz. Auswahlbibliographie 1945–1999*, Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien SFM 2001.

83 Behrendt, »Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte«, 1963, S. 344. Eine größere Studie,

Als 1963 die Assimilationstagung in Zürich stattfand, arbeitete die von Max Holzer zusammengestellte Studienkommission bereits seit zwei Jahren. Mehrere Tagungsvorträge bezogen sich auf die Kommission. So präsentierte etwa die junge Sozialpsychologin Satuila Zanolli erste Ergebnisse aus ihrer Untersuchung zu »Anpassungsproblemen von 100 italienischen Metallarbeitern in einem Grossunternehmen in Zürich«. ⁸⁴ Nach einem Studienaufenthalt an der Cornell University in den USA war Zanolli Anfang der 1960er Jahre für ihr Doktorat in die Schweiz zurückgekehrt. Ihr Betreuer an der Universität Neuchâtel war der Psychologe Philippe Muller, der dritte Vertreter der Sozialwissenschaften in der Studienkommission neben Weiss und Behrendt. Muller unterstützte Zanolli beim Stipendium und stellte den Kontakt zur Maschinenfabrik in Zürich-Oerlikon her, um dort zu diesem damals wichtigen Thema Feldforschung machen zu können. ⁸⁵ Zanolli stammte aus Zürich und war italienischer Abstammung in dritter Generation. Ihre Großmutter, der sie ihre Doktorarbeit widmete, war 1905 aus Venezien nach Zürich ausgewandert. Aufgrund ihrer Sprachkenntnisse und kulturellen Nähe fiel es Zanolli leichter als anderen Sozialforschern in der Schweiz, Kontakt zu den italienischen Arbeitern in den fabrikeigenen Baracken aufzunehmen. ⁸⁶ Wie sich Zanolli in einem Interview rückblickend erinnert, spielte die Auseinandersetzung mit ihrer eigenen Familiengeschichte und binationalen Zugehörigkeit für sie damals eine wichtige Rolle, um diese Untersuchung durchzuführen. Der Zusammenhang von Forschung und Lebensgeschichte war zudem Gegenstand einer Psychoanalyse, der sie sich parallel unterzog. ⁸⁷ Wichtig für Zanolli war auch ihre Bekanntschaft über die Studienkommission mit Richard F.

die parallel zur Arbeit der Studienkommission durchgeführt worden war, war die Dissertation von Lucio Boscardin, *Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946–1959*, Zürich: Polygraphischer Verlag 1962.

84 Satuila Zanolli, »Untersuchung über Anpassungsprobleme von 100 italienischen Metallarbeitern in einem Grossunternehmen in Zürich«, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin* 8 (6), 1963, S. 345–354; Satuila Zanolli, *L'assimilation des travailleurs étrangers. Enquête sur les problèmes d'adaptation de 100 Italiens ouvriers sur métaux dans une grande entreprise zurichoise*, Zürich: Juris 1964.

85 Telefon-Interview mit Satuila Zanolli-Stierlin, 20. Januar 2017.

86 Dies galt auch für die psychiatrischen Studien von Michele Riso, ebenfalls Italiener, der mit Zanolli in Austausch stand. Michele Riso und Wolfgang Böker, *Verhexungswahn. Ein Beitrag zum Verständnis von Wahnerkrankungen süditalienischer Arbeiter in der Schweiz*, Basel: S. Karger 1964.

87 Kijan Espahangizi, »The Granddaughter's Dissertation. Some Thoughts on Knowledge about Migration in 1960s Switzerland«, in: *History of Knowledge. Research, Resources, and Perspectives* (10. August 2017), <https://historyofknowledge.net/2017/08/10/the-granddaughters-dissertation/>.

Behrendt, der ihre Forschung förderte und fachlich unterstützte. Zanolli entwickelte ihren assimilationstheoretischen Ansatz in engem Austausch mit einem Assistenten von Behrendt. Gleichzeitig setzte sie sich intensiv mit internationalen Fachdebatten zum Thema seit den 1950er Jahren auseinander. Zugang dazu hatte sie über die Bibliothek des ILO in Genf,⁸⁸ in der Assimilationsstudien der Nachkriegszeit aus Belgien, Frankreich, Australien und vor allem auch aus Israel von Shmuel N. Eisenstadt vorlagen.⁸⁹ In ihrer Dissertationsschrift, die 1964 erschien, orientierte sich Zanolli wie Behrendt an den Ergebnissen der Konferenz in Havanna von 1956, wo Assimilation als bidirektionaler gesellschaftlicher Prozess verstanden worden war, und übertrug diesen Ansatz auf den Schweizer Kontext.⁹⁰ Die Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Präventionsmedizin an der Universität Zürich 1963 und spezifisch Behrendts theoretische Überlegungen zur Assimilation sowie Zanolli konzeptuell wie empirisch fundierte Untersuchung, die aus der Arbeit der Studienkommission hervorgegangen waren, bildeten in den Folgejahren zentrale Referenzpunkte für staatliche Behörden und andere Praxiskontexte, aber auch für weitere wissenschaftliche Studien.⁹¹

Als sich das Ende der Studienkommission anbahnte, vollzog sich ein wissenschaftlicher Paradigmenwechsel. Behrendt hatte dafür mit seiner gesamtgesellschaftlichen Perspektive der Beidseitigkeit den konzeptuellen Rahmen gesetzt. Darüber hinaus unterstützte er hinter den Kulissen der Studienkommission sozialwissenschaftliche Studien zur neuen Einwanderungssituation. Stärker noch als Satuila Zanolli, setzte Rudolf Braun den Ansatz von Behrendt in einem groß angelegten Forschungsprojekt um. ItalienerInnen in der Schweiz sollten hier nicht mehr nur als »ausländische Arbeitskräfte« betrachtet werden, sondern als neue Mitmenschen, deren sozio-kulturelle Lebenswelten mit neuesten Methoden der Sozialforschung empirisch untersucht werden mussten.⁹² Bereits der Aufbau des Forschungsprojekts

88 Zur Rolle der ILO als Wissensvermittler siehe nochmals Stricker, »International Migration« Between Empire and Nation«, 2019.

89 Telefon-Interview mit Satuila Zanolli-Stierlin, 20. Januar 2017.

90 Zanolli, *L'assimilation des travailleurs étrangers*, 1964, S. 18–22.

91 Siehe vor allem den direkten Verweis auf Behrendt und Zanolli in der Ausarbeitung einer »aktiven Assimilationspolitik« für die Praxis der Schweizer Behörden: Marc Virot, *Vom Anderssein zur Assimilation. Merkmale zur Beurteilung der Assimilationsreife der Ausländer in der Schweiz*, Bern: Haupt 1968, S. 24–25, 29, 35, 40, 115. In diesem Kontext wurde insbesondere auch die Beobachtung Zanolli aufgegriffen, dass es den Arbeitern aus Norditalien, der Herkunft ihrer Familie, leichter fiel sich zu assimilieren, als jenen aus Süditalien, denen sie eine größere kulturelle Distanz attestierte.

92 Zur Einbettung der Studie in die Geschichte der Volkskunde siehe: Kuhn, »Gegenwartsprobleme« und Politikberatung«, 2018, S. 220.

von Braun spiegelte die Beidseitigkeit wider, von der Behrendt im Rahmen seiner Assimilationstheorie ausging, und die auch Braun aufgrund seiner Auslandserfahrung in den USA persönlich wichtig war. Die Studie umfasste erstmals in großem Maßstab Interviews sowohl mit ItalienerInnen als auch mit SchweizerInnen.⁹³ Entsprechend unterstützte Behrendt den Finanzierungsantrag, den Braun beim Schweizerischen Nationalfonds einreichte, mit Nachdruck. Bereits im Frühjahr 1964 wurde der Antrag genehmigt und Braun verfügte nun über ausreichend Mittel, um über fünfzig studentische MitarbeiterInnen zu beauftragen, Interviews mit »beiden Seiten« zu führen.⁹⁴

1.5 *Der Bericht der Studienkommission, 1964*

1963 stellt ein Wendejahr in der Geschichte der Ausländerpolitik in der Nachkriegsschweiz dar: Der Bundesrat beschloss erste Maßnahmen zur quantitativen Begrenzung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte und bei den Nationalratswahlen traten in Zürich erste Listen von Überfremdungsgegnern an. Der Direktor des BIGA Max Holzer spielte hier eine doppelte Rolle, in dem er zum einen für die Begrenzungsmaßnahmen mitverantwortlich war und zum anderen die Studienkommission leitete, die einen Bericht vorlegen und darin Handlungsperspektiven entwickeln sollte. Dies galt auch für den Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, den Juristen Elmar Mäder, der das Vizepräsidium übernommen hatte.

Auf ihrem letzten Treffen am 29. Januar 1964 verabschiedete die Studienkommission nach über zwei Jahren Arbeit den Abschlussbericht.⁹⁵ Grund für die ungewöhnlich lange Arbeitsphase waren die umfangreichen Recherchen, Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kommission aber vor allem auch die politische Situation in den frühen 1960er Jahren.⁹⁶ Die Ausländerbeschäftigung hatte zahlenmäßig weiter zugenommen und wurde vermehrt kritisch gesehen. Einerseits wurde ihr volkswirtschaftlicher Nutzen hinterfragt und andererseits äußerten sich auch in der Öffentlichkeit immer mehr Stimmen gegen eine drohende »Überfremdung«. Gleichzeitig führte die Regierung zwischen 1961 und 1964 schwierige Verhandlungen mit Italien über ein neues Abkommen »über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte in die

93 Anke te Heesen, »Naturgeschichte des Interviews«, in: *Merkur* 67 (767), 2013, S. 317–328.

94 Rudolf Braun, *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz*, Erlenbach: Rentsch 1970, S. 5.

95 Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung*, 2009, S. 90.

96 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 8. Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung*, 2009, S. 86 f.

Schweiz«. Hierbei zeichnete sich unter dem Druck Italiens eine Verbesserung des rechtlichen Status der ItalienerInnen im Land ab, insbesondere auch im Hinblick auf Niederlassung und Familiennachzug.⁹⁷ Die Kommission musste sich also bei laufender Arbeit immer wieder auf neue Rahmenbedingungen einstellen.

Erst nach intensiven Diskussionen kam die Studienkommission im Sinne Holzers und Mädgers zu dem Schluss, dass die bis dato liberale Ausländerbeschäftigung begrenzt werden musste.⁹⁸ Der Bericht von 1964 legitimierte damit einen Weg in der Zulassungsfrage, der politisch bereits eingeschlagen worden war. Zugleich sollten die Begrenzungsmaßnahmen mit einer »aktiven Eingliederungspolitik« einhergehen. Mit dieser Forderung ging die Studienkommission über die bestehende Ausländerpolitik hinaus. Die Eckpunkte dieser Eingliederungspolitik wurden maßgeblich durch sozialwissenschaftliche Ansätze geprägt.⁹⁹

Der Bericht der Studienkommission begann mit einem historischen Rückblick auf die Schweizer Ausländerbeschäftigung seit dem späten 19. Jahrhundert bzw. deren rechtliche Grundlagen und beleuchtete dann demografische, wirtschaftliche, soziale und staatspolitische Aspekte des aktuellen »Problems der ausländischen Arbeitskräfte«. Für die Ausarbeitung der Kapitel zu den einzelnen Aspekten war jeweils eine der insgesamt drei Subkommissionen zuständig. Insbesondere die Arbeit in der Subkommission II zu den wirtschaftlichen Fragen gestaltete sich schwierig und langwierig. Wie bei allen Subkommissionen wurden die Sitzungen von Max Holzer geleitet und auch der Stab des BIGA war anwesend. Weitere Mitglieder der Subkommission II waren: Theo Keller, Professor für Volkswirtschaftslehre und Mitbegründer des ersten Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Handelshochschule St. Gallen, Max Weber, ehemaliger sozialdemokratischer Bundesrat, führender Gewerkschaftsfunktionär mit keynesianischen Vorstellungen und außerordentlicher Professor für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Universität Bern sowie der wirtschaftsliberale Unternehmer Christian Gasser, der Betriebswirtschaft an der Hochschule St. Gallen lehrte und zugleich als Geschäftsführer der Georg Fischer AG in Schaffhausen tätig war.¹⁰⁰ Vor dem Hintergrund geteilter konjunktur- und wachstumspolitischer Vorstellungen stellte die Subkommission zunächst einhellig fest,¹⁰¹ dass das starke Wirt-

97 Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013, S. 97 f.

98 Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung*, 2009, S. 86 f.

99 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 188.

100 Ebenda, S. 7. Zu Gasser siehe auch: Eberle und Reichle, »Die Schweizerische Gesellschaft für Soziologie (SGS)«, 2018, S. 901.

101 Francesco Kneschaurek, *Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Schweiz*, Zürich: Organi-

schaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg auf Grundlage einer massiven Ausweitung der Ausländerbeschäftigung stattgefunden hatte. Die Anstellung billigerer Arbeitskräfte aus dem Ausland hatte den Ausbau der Produktion, insbesondere auch von Konsumgütern, ermöglicht und gleichzeitig dazu beigetragen, dass Inflation bzw. »Lohnauftrieb« insgesamt »in gewissem Umfange gedämpft« wurden.¹⁰² Dies bildete die ökonomische Grundlage für den sozialen Aufstieg eines Teils der Schweizer Arbeiterschaft in besser gestellte Facharbeiter- und Angestelltenverhältnisse in einem wachsenden Dienstleistungssektor und somit für das Entstehen einer Schweizer »nivellierten Mittelstandsgesellschaft«.¹⁰³ Ab den späten 1950er Jahren waren aus Sicht der Subkommission II die negativen Folgen der massiven Ausländerbeschäftigung für die Schweizer Volkswirtschaft in den Vordergrund getreten. Der rasante Ausbau der Produktionskapazitäten auf Grundlage ausländischer Arbeitskraft förderte »konjunkturelle Überhitzung« und beeinträchtigte die Produktivität und Innovationskraft, so dass der »schweizerische Wirtschaftsapparat«, wie man in der Kommission feststellte, »mit den landeseigenen Produktivkräften wieder besser in Einklang gebracht werden musste«.¹⁰⁴ Die »arbeitsintensive Produktionsweise«, die auf billige Arbeitskraft setzte, hatte »vielen Betrieben die Aufrechterhaltung der Produktion [ermöglicht], die sonst aus Mangel an Rationalisierungsmöglichkeiten und Kapital ausgeschlossen wären«.¹⁰⁵ Die anwachsende Zahl und Aufenthaltsdauer der AusländerInnen im Land machte zudem, so die Zukunftserwartung, einen teuren Ausbau öffentlicher Infrastrukturen notwendig. Zusammen mit der größeren Nachfrage der ausländischen Arbeitskräfte nach Konsumgütern trieb das aus Sicht der Kommission nicht nur die Teuerung an, sondern verstärkte die konjunkturelle Überhitzung.

Auch für Unternehmen waren die zeitlich begrenzten Arbeitsverhältnisse ein zweischneidiges Schwert: Einerseits konnte man flexibler auf wirtschaftliche Entwicklungen reagieren – ausländische Arbeitskräfte wurden als »Konjunkturpuffer« eingesetzt, also in Boom-Zeiten in ausreichender Anzahl angestellt und bei Überproduktionskrisen schneller als ihre Schweizer

sator 1965. Zur internationalen Aufstiegsgeschichte der Wachstumsideologie siehe: Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge: Cambridge UP 2016.

102 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 94.

103 Siehe schon die zeitgenössische Wahrnehmung dieser Entwicklung: Guido Casetti, »Nach dem Boom. Notizen aus sozialer Sicht«, in: *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur* 56 (8), 1976, S. 681–690, hier: S. 685.

104 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 175.

105 Ebenda.

KollegInnen wieder entlassen. Andererseits mussten immer wieder neue Arbeitskräfte angelernt werden, was weitere Kosten verursachte und Effizienz minderte. Im Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen konnte sich Holzer mit seiner Befürwortung von staatlichen Begrenzungsmaßnahmen gegenüber der Fortführung des wirtschaftsliberalen Ansatzes im Sinne Gassers durchsetzen. Dies spiegelte auch einen allgemeinen Trend in den 1960er Jahren in westeuropäischen Industrieländern wider. Die Vorstellung, dass der Bundesstaat eine stärkere dirigistische Funktion in der Wirtschaftspolitik im Sinne einer keynesianischen »Globalsteuerung« haben sollte, wurde auch in der Schweiz im Kontext der Ausländerbeschäftigung wirkmächtig.¹⁰⁶

Eine wichtige Rolle bei den wirtschaftspolitischen Überlegungen spielte die Bevölkerungsstatistik. Es galt, die zukünftige Entwicklung des einheimischen Arbeitskräftebestands abschätzen zu können. Die hierfür zuständige Subkommission I wurde von Wilhelm Bickel, einem führenden Demografen und Statistiker der Schweiz an der Universität Zürich, sowie Anton Meli, dem Direktor des Eidgenössischen Statistischen Amtes, geleitet. Die demografischen Betrachtungen bestärkten den Befund, dass die Schweiz dauerhaft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen war. Sie zeigten aber auch, dass der bestehende statistische Apparat in der Schweiz nicht ausreichte, um die ins Auge gefassten zentralstaatlichen Lenkungsmaßnahmen im Bereich der Ausländerbeschäftigung auf eine solide Daten- und Wissensgrundlage zu stellen. Die mangelhaften Statistiken waren immer wieder Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen und Kritiken, die vor allem von Seiten der Unternehmen und Wirtschaftsverbände auf die schrittweise Einführung von Kontingentierungsmassen ab 1963 folgte. Diese griffen zunächst auf Ebene der individuellen Betriebe, dann auf Ebene der Wirtschaftssektoren und Kantone bis hin zur 1970 eingeführten »Globalplafonierung«, der landesweiten Ausweitung der Einwanderungsquoten auch auf nicht erwerbstätige Ausländer.¹⁰⁷ In Folge des Studienberichts wurde in der Bundesverwaltung 1965 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die offizielle Ausländerstatistik entsprechend ausbauen und technisch neu aufstellen sollte, bis hin zur Inbetriebnahme eines elektronischen Zentralen Ausländerregisters, des ZAR im Jahr 1974.¹⁰⁸

106 Doering-Manteuffel und Raphael, *Nach dem Boom*, 2010, S. 34.

107 Hermann-Michel Hagmann, *Les travailleurs étrangers. Chance et tourment de la Suisse problème économique, social, politique phénomène sociologique*, Lausanne: Payot 1966, S. 127–129; Haug, »...und es kamen Menschen«, 1980, S. 56 f. & 60.

108 Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020; Moritz Mähr und Kijan Espahangizi, »Computing Aliens: From Central Control to Migration Scenarios, 1960s–1980s«, in: *DATA CENTERS. Edges of a Wired Nation*, hg. von Monika Dommann, Max Stadler und Hannes Rickli, Zürich: Lars Müller Publishers 2020, S. 226–241; Guido Koller, »The

Mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, etwa im Rahmen der OECD oder gegenüber dem Europarat und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG, sowie der wachsenden Konkurrenz auf dem westeuropäischen Arbeitsmarkt ab den späten 1950er Jahren, war zunehmend auch die soziale Situation der ausländischen Arbeitskräfte in den Blick gerückt. Im Zuge der Schweizer Verhandlungen mit Italien zum neuen Einwanderungsabkommen hatte der italienische Außenminister Fiorentino Sullo die Lebensbedingungen seiner Landsleute, die er auf einem Besuch in der Schweiz gesehen hatte, als »schrecklich und traurig« kritisiert und damit öffentliche Empörung ausgelöst.¹⁰⁹ Die soziale Dimension der Ausländerbeschäftigung war Gegenstand der Subkommission III, deren Arbeit maßgeblich von Sozial- und Geisteswissenschaftlern bestimmt wurde.¹¹⁰

Um auf dem umkämpften westeuropäischen Arbeitsmarkt ausländische Arbeitskräfte anziehen zu können, mussten die Arbeits- und Lebensbedingungen in der Schweiz attraktiv sein. Je stärker die internationale Konkurrenz wurde, um so besser war die Verhandlungsposition für Entsendeländer wie Italien, auch beim Abkommen mit der Schweiz. Nach dem Zweiten Weltkrieg war Italien im Rahmen des *Manpower Committees* der OEEC/OECD maßgeblich am Aufbau des westeuropäischen »Gastarbeiter-Systems« beteiligt gewesen und hatte sich in den 1950er Jahren innerhalb der Europäischen Gemeinschaften für die Freizügigkeit von ArbeitnehmerInnen stark gemacht.¹¹¹ Wie andere strukturschwache europäische Länder hatte Italien ein großes Interesse daran, die eigene Arbeitslosigkeit und Armut in boomende Industrieländer wie die Schweiz zu exportieren. Erwünscht waren zudem auch Geldrücksendungen aus der Emigration in die Heimat. Die italienische Regierung setzte sich aus nationalökonomischem Eigeninteresse, aber auch aufgrund innenpolitischen Drucks, etwa der Gewerkschaften und linken Parteien, für ihre BürgerInnen im Ausland ein. Als Vertreter der

Central Register of Foreigners. A Short History of Early Digitisation in the Swiss Federal Administration«, in: *Media in Action* 1 (1), 2017, S. 81–92.

109 Zitiert nach Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung*, 2009, S. 317.

110 Siehe zur Anwerbepolitik Deutschlands etwa Marcel Berlinghoff, »Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik seit den späten 1960er Jahren«, in: *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, hg. von Jochen Oltmer, Berlin: De Gruyter Oldenbourg 2015, S. 931–966.

111 Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess*, 2006, S. 87; Berlinghoff, *Das Ende der »Gastarbeit«*, 2013; Emmanuel Comte und Simone Paoli, »The Narrowing-Down of the OEEC/OECD Migration Functions, 1947–1986«, in: *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, hg. von Matthieu Leimgruber und Matthias Schmelzer, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2017, S. 261–284; Christian Grabas und Alexander Nützenadel (Hg.), *Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, New York: Palgrave Macmillan 2014.

Schweiz im *Manpower Committee* der OECD ebenso wie beim International Labour Office ILO brachte der Direktor des BIGA Max Holzer seine gute Kenntnis dieser internationalen Dynamiken in die Studienkommission ein.¹¹²

Nichtsdestotrotz wurde das Abkommen mit Italien, das im August 1964 abgeschlossen wurde, in der Schweizer Öffentlichkeit insbesondere von einwanderungskritischen Stimmen klar abgelehnt. Die Schweizer Regierung geriet von mehreren Seiten unter Druck und die Ratifizierung des Abkommens im Folgejahr stand zeitweilig in Frage. Der Politikwechsel vom Rotationsprinzip hin zur kombinierten Begrenzungs- und Eingliederungspolitik, der sich in der Schweiz Mitte der 1960er Jahre anbahnte, muss vor dem Hintergrund nationaler wirtschaftlicher Interessen, völkerrechtlicher Verpflichtungen, einer sich verschärfenden Konkurrenzsituation auf dem westeuropäischen Arbeitsmarkt als auch einer neuen Überfremdungsdebatte im Land verstanden werden.¹¹³ Zu den volkswirtschaftlichen Abwägungen zur Ausländerbeschäftigung traten »staatspolitische« Sorgen darüber, dass sich das Land, so die Studienkommission, »im Stadium einer ausgesprochenen Überfremdungsgefahr« befand.¹¹⁴ Im Sinne der Eidgenössischen Fremdenpolizei sollte die Begrenzung der Zulassung nicht nur quantitativ geregelt werden, sondern auch qualitativ. Der Bericht der Studienkommission unterstützte und legitimierte damit den bereits eingeleiteten Politikwechsel bei der Zulassung, betonte dabei aber die Notwendigkeit einer »aktiven Eingliederungspolitik«. Was das genau heißen konnte und sollte, war innerhalb der Subkommission III umstritten.

Neben den Direktoren Max Holzer und Elmar Mäder wirkten hier der Soziologe Richard F. Behrendt, der Volkskundler Richard Weiss bis zu seinem Unfall-Tod im Jahr 1962, der Sozialpsychologe Philippe Muller von der Universität Neuchâtel, Guido Calgari, Professor für italienische Sprache und Literatur an der ETH Zürich, sowie VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen mit, von der Neuen Helvetischen Gesellschaft sowie vom Bund Schweizerischer Frauenverbände. Analysiert man den Bericht der Subkommission zur Eingliederungspolitik im Detail, dann wird deutlich, dass hier verschiedene Perspektiven aufeinandertrafen: von fremdenpolizeilichen Logiken der Überfremdungsabwehr bis hin zu neueren sozialwissenschaftlichen Ansätzen. So findet man im fertigen Bericht der Studienkommission ganze Abschnitte, die sich mit dem programmatischen Vortrag von Behrendt auf der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Präventionsmedizin 1963

112 Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020, S. 385.

113 Zu dieser Deutung des Politikwechsels in den 1960er Jahren siehe vor allem Gees, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess*, 2006. Sowie: Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013.

114 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 137.

decken. Die Perspektive der Beidseitigkeit, die Behrendt aus den internationalen Fachdebatten eingebracht hatte, wurde als größerer konzeptueller Rahmen von der Kommission übernommen. Gleichzeitig hatte insbesondere Max Holzer jedoch die Position zur kulturellen Assimilation abgelehnt, die von der nationalen UNESCO-Kommission in ihrem Bericht zur Schweiz vertreten wurde:¹¹⁵ Die Vorstellung, dass die ausländischen Arbeitskräfte ihre kulturelle Eigenart im Zuge der Eingliederung bewahren können sollten, schien zu der Zeit nicht nur für ihn unvorstellbar. Philipp Muller brachte in diesem Zusammenhang die Studie seiner Doktorandin Satuila Zanolli ins Spiel und betonte, dass auch süditalienische ArbeiterInnen zunehmend bereit waren, sich in der Schweiz niederzulassen und einzugliedern.¹¹⁶ Nichtsdestotrotz bedeutete für Holzer Assimilationspolitik vor allem Überfremdungsabwehr, die gesetzlich verankert war und trotz internationaler Ansprüche und Verpflichtungen nicht in den Hintergrund rücken durfte. Der Bericht schrieb die Verantwortung für die Assimilation jedoch im Sinne Behrendts und der UNESCO nicht mehr nur den Einwandernden zu, sondern auch der Schweizer Gesellschaft. Deren »Assimilationspotenzial« wurde aufgrund diverser Faktoren nur als »mäßig« eingestuft: Die Eingliederung würde durch die Verbreitung fremdenfeindlicher Haltungen unter SchweizerInnen, die föderale Struktur und Kleinheit der Eidgenossenschaft sowie rechtliche Strukturen erschwert. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur »aktiven Eingliederungspolitik« setzten an diesen Stellen an: von Informationsmaßnahmen zur Aufklärung der Bevölkerung über Förderung kommunaler, betrieblicher und zivilgesellschaftlicher Angebote im sozialen Bereich bis hin zu einer Reform des Einbürgerungsrechts. Gleichzeitig wurden auch Passagen in das Kapitel aufgenommen, in denen das seit dem frühen 20. Jahrhundert etablierte fremdenpolizeiliche Selektionsdenken zum Ausdruck kam, etwa bei der Forderung »nichtassimilationsfähige, asoziale und beruflich oder persönlich unerwünschte Ausländer rechtzeitig auszuschalten.«¹¹⁷ In demselben Geist verschärfte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im März 1964 die Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen. Arbeitskräfte aus »fremden Kulturkreisen«, deren »Eingliederungsfähigkeit« als beschränkt erachtet wurde, sollten nur sehr bedingt zugelassen werden.¹¹⁸

In seiner Mehrstimmigkeit, Ambivalenz und zuweilen auch inneren Widersprüchlichkeit war der Bericht der Studienkommission Ausdruck des

115 Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung*, 2009, S. 94 f.

116 Ebenda, S. 95.

117 Ebenda, S. 155. Siehe nochmals: Kury, *Über Fremde reden*, 2003.

118 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 173; Hirt, *Die Schweizerische Bundesverwaltung*, 2009.

Kräfteverhältnisses der unterschiedlichen Interessen und Perspektiven, die bei seiner Abfassung aufeinandergetroffen waren. Er steht damit auch sinnbildlich am Anfang der Debatten zu Integration im »Einwanderungsland wider Willen« Schweiz, die bis in die Gegenwart führen.¹¹⁹ Auch wenn die Studienkommission aufgrund einer fremdenpolizeilichen und konjunkturpolitischen Problemwahrnehmung einberufen worden war, öffnete sich die Debatte durch die involvierten sozialwissenschaftlichen Perspektiven in nicht vorhergesehener Weise. Nach der Pressekonferenz im Oktober 1964 wurde der Bericht breit wahrgenommen, auch außerhalb der Schweiz. Obwohl er rechtlich nicht bindend war, prägte er staatliche und zivilgesellschaftliche Vorstellungen davon, was »aktive Eingliederungspolitik« oder »Assimilation« bedeutete. Beide Lesarten des Begriffs – die von Behrendt im Sinne der UNESCO und die fremdenpolizeiliche von Holzer bzw. Mäder – standen hier nebeneinander und spannten ein Bedeutungsfeld der Assimilation auf, das in sich zwar widersprüchlich und spannungsreich war, aber aus diesem Grund auch neue politische Dynamiken und Folgedebatten produzierte, sowie zu weiterer sozialwissenschaftlicher Forschung anregte.¹²⁰

1.6 *Das Kreuz des Südens – Forschung und Erfahrung, 1964–1969*

Rudolf Brauns Studie setzte 1964 an jenem Punkt an, an dem Behrendts Beitrag zum Bericht der Studienkommission aufhörte. Sie unternahm die erste empirisch umfassende Untersuchung soziokultureller Realitäten in bereits laufenden Eingliederungsprozessen in der Schweiz. Trotz der vielen praktischen Herausforderungen, die die umfangreiche Feldforschung in drei ausgewählten Gemeinden mit sich brachte, konnte Brauns Team die Interviews und quantitativen Datenanalysen auf Großrechnern bis Ende 1965 abschließen und einen ersten Artikel mit Ergebnissen publizieren. Er erschien zu einer Zeit, in der die öffentlichen Kontroversen um das »Fremdarbeiterproblem« im Zuge des nunmehr ratifizierten »Italiener-Abkommens« sowie der neuen Kontingentierungspolitik hochkochten und in eine neue Phase politischer Polarisierung eintraten.¹²¹ Während »Zürcher Demokraten« die erste Volksinitiative gegen »Überfremdung« lancierten, machte sich Braun in einem Fachartikel für eine »Strategie der Zusammenarbeit« und

119 Wimmer, *Ethnic Boundary Making*, 2013, S. 114.

120 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 151.

121 Rudolf Braun, »Die ausländischen Arbeitskräfte als Streitgegenstand der Schweizerischen Politik«, in: *Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 5, 1965, S. 100–107.

eine beidseitige »Annäherungs-, Anpassungs-, Umstellungs- und Kompromissbereitschaft« im Sinne von Richard. F. Behrendt stark.¹²²

So wie er in seiner ersten Projektskizze vorgesehen hatte, bezog sich Braun in der Untersuchung auf internationale sozialwissenschaftliche Forschung und verortete das »Fremdarbeiterproblem« der Schweiz in einem größeren historischen Zusammenhang. Dies bezeugen auch das Manuskript und die Bibliografie seiner Vorlesung zu »Fremdgruppen und Minoritäten«, die er im Sommersemester 1964 hielt. Braun führte hier die internationalen Fachdebatten zu Assimilation aus dem Kontext der UNESCO an, ebenso wie die volkskundliche Forschung zu Vertriebenen und Flüchtlingen in Deutschland.¹²³ Diese war für Braun von besonderem Interesse, da die Frage der Eingliederung der Flüchtlinge hier im größeren Kontext der soziokulturellen »Beharrung und Einfügung« in eine sich modernisierende Gesellschaft verstanden wurde – eine Entwicklung, die eben auch Einheimische betraf, vor allem in ländlichen Gebieten.¹²⁴ Die Perspektive der Beidseitigkeit, die sowohl Einwandernde und Einheimische in den Blick nahm, fand im Modernisierungsparadigma eine wichtige sozialwissenschaftliche Legitimation.

Braun bezog sich zudem auf Studien zum »Rassen- und Minderheitenproblem« in den USA, zu denen er in der Bibliothek von Chicago Zugang gehabt hatte. Insbesondere diente ihm die Geschichte der Sklavenhaltung in den USA und der anschließenden »*great migration*« von Schwarzen aus dem Süden in die industriellen Zentren des Nordens der USA als Vergleichsfolie, um die Geschichte der Fremdarbeit in der Schweiz zu beleuchten.¹²⁵ Der direkte Bezug zwischen der Situation in der Schweiz und in den USA wurde nicht nur in Brauns Ansatz hergestellt, sondern materialisierte sich in der Folge auch

122 Ebenda, S. 106.

123 Fremdgruppen und Minoritäten, Sommersemester 1964 in: StAZH W I 41.1.1 & 41.1.2 (Wissenschaftliche Papiere 1961–1994). Behrendt war in engem Kontakt mit Hermann Bausinger, Professor für Volkskunde in Tübingen, etwa im Dezember 1962. Bausingers Arbeit war nicht nur wichtig für den Wandel der Volkskunde zu einer empirischen Kultur- und Sozialwissenschaft (Bausinger, *Volkskultur in der technischen Welt*, 1961.), die auch Braun vertrat, sondern speziell auch für die Vertriebenen- und Flüchtlingsforschung nach dem Zweiten Weltkrieg. Dazu: Herbert Schwedt, »Die Anfänge der volkskundlichen Flüchtlingsforschung im deutschen Südwesten«, in: *Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen im deutschen Südwesten nach 1945*, hg. von Mathias Beer, Sigmaringen: Thorbecke 1994, S. 49–60. Braun verwies in der Literaturliste auch auf Dieter Danckwortt, *Probleme der Anpassung an eine fremde Kultur. Eine sozialpsychologische Analyse der Auslandsausbildung*, Köln: 1959.

124 Hermann Bausinger, »Beharrung und Einfügung. Zur Typik des Einlebens der Flüchtlinge«, in: *Jahrbuch für Volkskunde der Heimatvertriebenen*, 1957, S. 9–16. Siehe hierzu: Rhyner, »Fremde Arbeit«, 2021.

125 Siehe dazu auch: Kury, Lüthi und Erlanger, *Grenzen setzen*, 2005.

Sechste Stunde

Meine Damen und Herren - ich habe in der letzten Stunde über Probleme des Arbeitskräftebedarfes in den Kolonien und über die Deckung dieses Arbeitskräftebedarfes gesprochen. Dies führt uns nun zum nächsten Sachbereich: zu den Agrarverhältnissen, das heisst zu den Bodenrechts- und Bodennutzungsformen in den verschiedenen Kolonien.

- 3 -

a) Fragenkomplex für solche, die Kontakte und Erfahrungen mit ausländischen Arbeitskräften als Arbeitskollegen haben:

6. Darf ich Sie nun einiges über diesen beruflichen Kontakt mit Ausländern und über die Erfahrungen, die Sie dabei gemacht haben, fragen: Wie beurteilen Sie die Arbeitsleistung - die quantitative und die qualitative - sowie den Arbeitswillen Ihrer ausländischen Arbeitskollegen, besonders der italienischen, im Vergleich zu den Arbeitsleistungen und dem Arbeitswillen der Schweizer?

(Interviewer: nachhaken mit der Frage: Könnten Sie dieses Urteil noch mit Beispielen veranschaulichen?)

Abbildung 2: Vorderseite USA / Rückseite CH (Quelle: Vorlesung Wirtschafts- und Sozialgeschichte Nordamerikas, Sommersemester 1968, in: StAZH W I 41.5.1 / Nachlass Rudolf Braun)

in seinen Manuskripten. So hielt Braun seine Vorlesung zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Nordamerikas, das im Staatsarchiv des Kantons Zürich zu finden ist, mit der Schreibmaschine auf der Rückseite der ansonsten nicht weiter archivierten Fragebögen seiner Studie zur Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz fest.¹²⁶

Die erste Phase der Datenerhebung in Brauns Forschungsprojekt lief nach Plan. Datenanalyse und Niederschrift des Buches gestalteten sich jedoch schwieriger und langwieriger als erhofft. Weder Brauns Wechsel an die Freie Universität Berlin 1966 noch seine Berufung zum Professor für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte und kurze Zeit später zum Direktor des Berliner John-F.-Kennedy-Instituts machten die Sache leichter. Braun kämpfte mit der Fertigstellung dieser zentralen Studie zur Eingliederung der neuen Einwanderer in der Schweiz und die Arbeit erschien erst 1970. Und je länger die Arbeit sich zog, desto mehr nahm Braun sie als ein »psycho-hygienisches Problem« wahr.¹²⁷

¹²⁶ Wirtschafts- und Sozialgeschichte Nordamerikas, Sommersemester 1968, in: StAZH W I 41.5.1 (Wissenschaftliche Papiere 1961–1994).

¹²⁷ Brief von Rudolf Braun an Eugen Rentsch, 5. Februar 1967 in: StAZH W I 41.12 (Korrespondenz 1967–1971).

Forschung und Erfahrung

Aufgrund seiner Übersiedlung nach Berlin brachte sich Braun ab 1966 nicht mehr weiter in die öffentlichen Debatten um das »Fremdarbeiterproblem« in der Schweiz ein. Trotzdem lohnt es, dem zunehmend ambivalenten Verhältnis Brauns zu seiner eigenen Studie kurz weiter nachzugehen. Schon zu Beginn des Projekts hatte Braun bemerkt, dass sich ihm das »Fremdarbeiterproblem« förmlich aufgedrängt hatte.¹²⁸ In späteren Erinnerungen schrieb er über den Beginn des Projekts: »Nach einem mehrjährigen Auslandsaufenthalt kehrte ich im Sommer 1963 wieder in die Heimat zurück. Meine Abwesenheit fiel in die Jahre des stärksten Zustroms ausländischer Arbeitskräfte in die Schweiz. Unvermittelt stand ich einem durch die grosse Zahl fremder Menschen gewandelten Bild des äusseren Lebens gegenüber. Von all den Veränderungen, die ich als Heimkehrer registrierte, beeindruckten mich diese am stärksten.«¹²⁹

Diese autobiografisch zugespitzte Wahrnehmung lenkt den Blick auf die Frage nach den verschiedenen historischen Entwicklungssträngen, die in der Entstehungsgeschichte dieser so zentralen Studie für die Geschichte der Einwanderungsdebatten in der Schweiz zusammenliefen. Da wäre Brauns intellektuelle Biografie anzuführen mit seinem sozialwissenschaftlichen Interesse an der tiefgreifenden Veränderung der soziokulturellen Lebenswelten, die die Modernisierung mit sich brachte, insbesondere die der Werktätigen. Da ist seine Korrespondenz mit seinem Mentor Richard Weiss zum Verhältnis von alter folkloristischer Volkskunde und neuer empirischer Sozialforschung sowie zur Figur des Fremden. Daneben steht seine Auseinandersetzung mit internationalen Fachdebatten zu Entwicklung, Migration und Assimilation in Chicago. Hinzu kommen die sozialhistorischen Dynamiken und Zufälle, die den akademischen Karriereweg Brauns in den 1960er Jahren prägten, etwa als Richard F. Behrendt ihm die Tür zur Universität Chicago öffnete, und der Weg zurück in die Schweiz. Behrendts Arbeit in der Studienkommission war ein maßgeblicher Grund dafür, dass Braun in die Heimat zurückkehren konnte: die Studie zum »Fremdarbeiterproblem« war sein Rückkehr-Ticket. Brauns autobiografische Anekdote vom »Heimkehrer«, der sein Land verändert wieder fand und dem die Anwesenheit so vieler »Fremder« ins Auge fiel, deutet auf eine weitere Spur hin, die zur Studie führt. Im Briefwechsel mit einem Studenten, der von seinem Studienaufenthalt in den USA berichtete, reflektierte Braun die Bedeutung seiner eigenen persönlichen Auslandserfahrung für seine Forschung und antwortete: »Implizit in ihren Zeilen sind typische

128 Brief von Rudolf Braun an Lukas Burkhardt, 9. September 1964, in: StAZH W I 41.11.

129 Braun, *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung*, 1970, S. 3.

Symptome des Fremdseins. Ich kenne diese Verhaltensreaktionen erstens aus eigener Erfahrung; zweitens habe ich mich im Zusammenhang mit dem hier in den ersten drei Monaten fertiggestellten Werk über sozio-kulturelle Problem der italienischen Arbeitskräfte in der Schweiz etwas eingehender befasst. Soweit es meine eigenen Erfahrungen betrifft (61/62 in Chicago), bin ich diesen Fremdseinsreaktionen – nicht zuletzt auch den Frustrationen mit ihren Aggressionen – dadurch begegnet, dass ich sie Gegenstand meiner Beobachtungen und Reflexionen werden liess: Ich »verfremdete« sie [...].¹³⁰

Brauns Überlegungen zur Relevanz der eigenen Erfahrungen für seine Forschung bieten neue Einsichten im Hinblick auf laufende Debatten in der heutigen Migrationsforschung. So wird speziell auch in der Migrationshistoriografie seit einigen Jahren gefordert, die Stimme und Erfahrung von MigrantInnen als aktives und eigensinniges Element der Geschichte stärker in Betracht zu ziehen.¹³¹ Dieser Ansatz lässt sich auch auf die Geschichte der Produktion von Migrationswissen übertragen, denn auch hier spielen Migrationserfahrungen, wie neuere Arbeiten betonen, eine wichtige Rolle.¹³² Schaut man sich die Frühgeschichte dessen an, was im Rückblick als neue Migrations- und Integrationsforschung in der Schweiz bezeichnet werden kann, dann war die Verbindung von persönlicher Erfahrung und Forschung prägend. In den 1960er Jahren gilt das nicht nur im Fall von Rudolf Braun, sondern etwa auch für den deutsch-jüdischen Emigranten Richard F. Behrendt sowie für Satuila Zanolli mit italienischen und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny mit deutsch-polnischen Wurzeln,¹³³ dessen Geschichte im Folgenden noch vertieft wird. Ein weiteres, sehr eindrückliches Beispiel ist der ungarische Arzt Emil Pintér, der 1956 nach dem Einmarsch der Sowjettruppen in die Schweiz geflohen war.¹³⁴

Die rasche Aufnahme von über dreizehntausend »Ungarn-Flüchtlingen« war der erste praktische Beweis dafür, dass die Schweiz willens war, ihre Rolle in der Weltgemeinschaft neu zu definieren. Die außenpolitische Maxime der

130 Brief von Rudolf Braun an Herrn Merkel, 2. März 1970, in: StAZH W I 41.12.

131 Skenderovic, »Vom Gegenstand zum Akteur«, 2015.

132 Etabliert ist die historisch-epistemische Bedeutung der Emigration für Wissensproduktion allgemein: Peter Burke, *Exiles and Expatriates in the History of Knowledge, 1500–2000*, Waltham, MA: Brandeis UP 2017.

133 Espahangizi, »The Granddaughter's Dissertation«, 2017. Sowie Interviews mit Satuila Zanolli-Stierlin, 20. Januar 2017 und mit Urs Hoffmann-Nowotny (Sohn von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny), 19. Mai 2016, Zürich.

134 Kijan Espahangizi, »Kann man Rassismus importieren? Flüchtlinge und die »Hierarchie der Ausländer: in den 1960er Jahren«, in: *Geschichte der Gegenwart* (18. Juni 2017), <https://geschichtedergegenwart.ch/kann-man-rassismus-importieren-fluechtlinge-und-die-hierarchie-der-auslaender-in-den-1960er-jahren/>.

Neutralität war durch die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg diskreditiert und wurde nun zur aktiven »humanitären Mission« umgedeutet, etwa bei der Flüchtlingshilfe.¹³⁵ Dass dann auch in den 1960er Jahren vor allem Menschen aufgenommen wurden, die vor kommunistischer Aggression flohen – um 1960 aus Tibet, 1968 aus der Tschechoslowakei –, ließ keine Zweifel daran aufkommen, dass es den Schweizer Staat bei aller Neutralität politisch und ideologisch in die Blockgemeinschaft des Westens drängte. Während die ausländischen Arbeitskräfte aus Südeuropa unter latentem Verdacht standen, politisch links zu sein oder gar mit dem Kommunismus zu sympathisieren, wurde den Ungarn-Flüchtlingen in der Schweiz als vermeintlichen Verbündeten im Kampf gegen die Sowjetmacht großzügig Asyl gewährt.¹³⁶ Auch wenn die Flüchtlingspolitik der Schweiz in der Nachkriegszeit daher öffentlich kaum mit der Frage der Ausländerbeschäftigung zusammengedacht wurde, gab es Querverbindungen. So stellte sich mit wachsender Dauer des Aufenthalts der Flüchtlinge im Land ebenfalls die Frage nach der Eingliederung – obwohl die Zahl der Flüchtlinge im Land um Größenordnungen tiefer war, als die der Menschen, die zum Arbeiten gekommen waren. Trotz des offiziellen Willkommensgestus und tatsächlicher Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung spielten auch hier Ressentiments gegen »die Fremden« eine eingliederungshemmende Rolle. Jahre später reflektierte Emil Pintér in seiner Autobiografie die negativen Erfahrungen, die er als Ungar in der Schweiz gemacht hatte, und sah hierin auch einen Grund für seine Forschung zur Situation der aufgenommenen Flüchtlinge.¹³⁷ Während die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften in den Fabriken, auf dem Bau und auf den Feldern groß war, stellte sich die Situation für gut ausgebildete Fachkräfte wie Pintér anders dar. Da er an einem Schweizer Krankenhaus kaum in eine Position als leitender Arzt aufsteigen konnte, widmete er sich einer großangelegten sozialpsychiatrischen Studie zur Lage der Ungarn-Flüchtlinge in der Schweiz.¹³⁸ Die »unmittelbare Inspiration« zu der Untersuchung gab ihm wiederum der Kongress der Schweizerischen

135 Skenderovic, »Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel«, 2018.

136 Siehe hierzu: Kristina Schulz, »Die Schweiz der Anderen. Plädoyer für eine zeitgeschichtliche Betrachtung des politischen Asyls«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 64 (3), 2014, S. 385–405.

137 Emil Pintér, *Der helvetische Alptraum. Die Hassliebe eines ungarischen Arztes zur neuen Heimat*, Zürich: Satyr-Verlag 1986. Ein weiterer interessanter Fall ist Michele Risso, ein Psychiater mit Norditalienischer Herkunft der in den frühen 1960er Jahren eine große Studie zu Wahnvorstellungen seiner süditalienischen Landsleute in der Schweiz durchführte. Risso und Böker, *Verhexungswahn*, 1964.

138 Emil Pintér, *Wohlstandsflüchtlinge. Eine sozialpsychiatrische Studie an ungarischen Flüchtlingen in der Schweiz*, Basel: Karger 1969.

Gesellschaft für Präventionsmedizin im Juni 1963 und dort speziell der Vortrag von Richard F. Behrendt.¹³⁹

Gegenstand der Untersuchung, die Pintér in der Folge durchführte, waren die psychischen Leiden seiner Landsleute als Folge des Exils, bzw. ihrer »Anpassungs-, Integrations- und Akkulturationsprobleme«. Dabei orientierte er sich einerseits am assimilationstheoretischen Ansatz von Behrendt und der Studienkommission, und andererseits an psychologischen Studien zu Flüchtlingen, Lagerinsassen und Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg, der »Flüchtlingspsychopathologie«.¹⁴⁰ Indem Pintér seine Landsleute untersuchte, setzte er sich gleichzeitig auch mit seiner eigenen neuen Rolle in der Schweizer Gesellschaft auseinander. Auf Grundlage der Auswertung hunderter psychiatrischer Akten kam er zu dem Schluss, dass das »Flüchtlingsdasein« eine »besondere psychische Belastung« darstellte und die psychiatrische Internierungshäufigkeit der Ungarn-Flüchtlinge zwischen 1957 und 1963 dreimal so hoch lag wie bei den Einheimischen.¹⁴¹ »Der Dauerstress« hatte insbesondere bei »Anpassungsunfähigen« laut Pinter »die Erschöpfung des Adaptionssystems« zur Folge, was zu »chronischen Migrationskrankheiten« führte. Mit diesem Begriff umriss er ein weites Feld, das sich weniger durch eindeutige Syndrome auszeichnete, als durch ein spezifisches Zusammentreffen unspezifischer psychogener Faktoren, mit zum Teil überraschenden Effekten.¹⁴² So konnten sich zum Beispiel »neurotische Flüchtlinge«, die ihr »Anders-Sein viel zu minuziös« registrierten, laut Pintérs Studie insgesamt besser anpassen – besser sogar als er selbst, wie er feststellte.¹⁴³ Pintér führte neben den klinischen Studien aber auch im Sinne der Beidseitigkeit Meinungsumfragen per Telefon durch, um das »Image des Ausländers« aus Sicht der Einheimischen und umgekehrt zu untersuchen. Auf dieser empirischen Grundlage arbeitete Pintér die mentale Geografie des Fremden in der helvetischen Vorstellungswelt heraus.¹⁴⁴ Diese »Hierarchie der Ausländer« stellte er in einem konzentrischen Modell dar, das in Resonanz zu vorherrschenden Vorstellungen unterschiedlich fremder Kulturkreise stand, die den öffentlichen Diskurs zu Assimilationsfähigkeit ebenso prägten wie die Fachdebatten. Der wahrgenommene Fremdheitsgrad wurde in Pintérs Modell in Relation zum »Durchschnitts-Schweizer« radial

139 Ebenda, VII.

140 Ebenda, S. 3f., 78 & 178. Siehe hier nochmals die psychologischen Studien zu italienischen Arbeitern: Villa, »Apropos de quelques problèmes de l'émigration en Suisse«, 1960; Risso und Böker, *Verhexungswahn*, 1964.

141 Pintér, *Wohlstandsflüchtlinge*, 1969, S. 124 & 128.

142 Ebenda.

143 Ebenda, S. 143f.

144 Ebenda, S. 195.

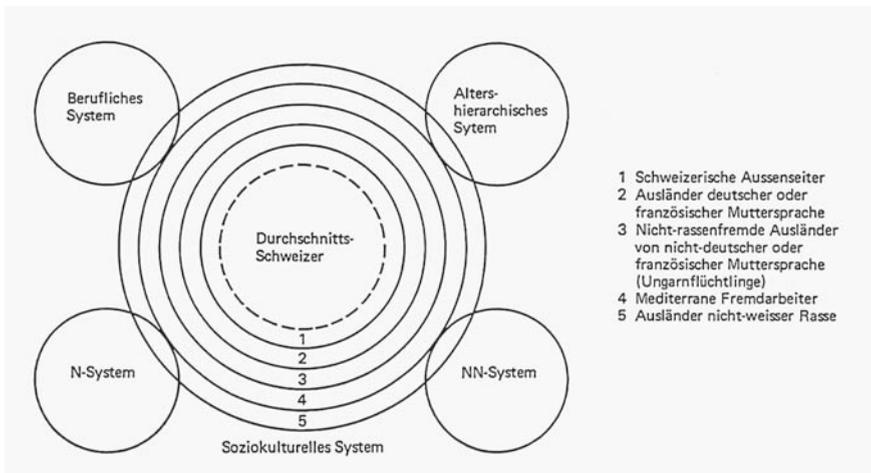


Abbildung 3: Hierarchie der Ausländer (Quelle: Pintér, Wohlstandsflüchtlinge, 1969, S. 195)

abgetragen. Der Aufstieg ins Zentrum sozialer Normativität führte laut Pintér über verschiedene Stufen des Fremdseins und einen langen Weg der Assimilation, an dem nicht nur Pintér verzweifelte.

Pintérs Studie, die 1969 veröffentlicht wurde, ist ein eindrückliches Beispiel dafür, wie Migrationserfahrungen wissenschaftliche Forschung zu dem Themenfeld prägen können. Dass Pintér als Flüchtling eine solche Migrationserfahrung hatte, scheint aus heutiger Sicht evident. Doch inwiefern gilt dies auch für jemanden wie Rudolf Braun? Rudolf Brauns Beispiel ist in dieser Hinsicht instruktiv, weil weder er sich damals selbst, noch die historische Forschung heute ihn als »Migranten« wahrnehmen würde.¹⁴⁵ Seine Zeit in den USA wird als ein in der akademischen Welt üblicher Auslandsaufenthalt und nicht als Migrationserfahrung gedeutet.¹⁴⁶ Nichtsdestotrotz prägte die Zeit in den USA Brauns Selbstwahrnehmung als Fremder und Schweizer zugleich. So berichtete er etwa von einer Reise »kreuz und quer durch die USA«, auf der ihn »neben den gewaltigen Landschaftseindrücken« die »Gebiete struktureller Armut und Not« am stärksten bewegten, eine »indian reservation in Arizona«, »Negersiedlungen in den Baumwollgebieten von Mississippi« und vor allem die »Elendstäler im

¹⁴⁵ Etwa bei: Tanner, »Das Grosse im Kleinen«, 2010; Kuhn, »Beschauliches Tun« oder europäische Perspektive?, 2015.

¹⁴⁶ Vergleiche dazu auch nochmals die Überlegungen zur Geschichte der Figur des Auslandsschweizers seit dem 19. Jahrhundert, der eben nicht als Migrant wahrgenommen wird, in: Zangger, *Koloniale Schweiz*, 2011, S. 399–401.

östlichen Kentucky«. ¹⁴⁷ Der Aufenthalt in den Appalachen war für ihn das »intensivste Erlebnis«, erinnerte ihn die Situation doch an seine Heimat im Zürcher Oberland, über dessen Industrialisierungsgeschichte er ausgiebig geforscht hatte. In Brauns Identifikation mit den Minderheiten in den USA, aber speziell auch den *white poor*, kam eine Haltung zum Ausdruck, die auch seine Forschung prägte. So untersuchte er die Einwanderungssituation in der Schweiz bewusst von verschiedenen Seiten, aus »beiden« Perspektiven, der Eingewanderten ebenso wie der Einheimischen. Gleichzeitig hatte der Auslandsaufenthalt aber auch seine Selbstwahrnehmung als Schweizer verstärkt und der Anspruch an »Beidseitigkeit« kam hier an seine Grenzen. Dies spiegelt sich etwa auch in den Briefen an seinen Verleger Eugen Rentsch wider, in denen er angesichts der Schwierigkeiten mit der Fertigstellung des Buchs zunehmend von der »Italieneruntersuchung« sprach und diese als sein »Kreuz des Südens« bezeichnete. ¹⁴⁸ Hier sprach ein »Schweizer«, der an der Studie zu den »Ausländern« schwer zu tragen hat. Diese Ambivalenz zwischen Brauns dezidierten Anliegen, die Schweiz als etwas »Werdendes« zu verstehen, ¹⁴⁹ in dem Einheimische und Einwanderer gleichermaßen eine Rolle spielten und zusammenwuchsen, und einer asymmetrischeren Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern, zieht sich ebenso durch seine Studie wie bis heute durch die Schweizer Debatten um »Eingliederung«.

Ein weiterer Schweizer Sozialforscher, der nach heutigen Maßstäben kaum als »migrantisch« wahrgenommen würde, dessen akademischer »Auslandsaufenthalt« aber eine prägende Rolle für seine wissenschaftliche Perspektive auf das »Fremdarbeiterproblem« spielte, war Hermann-Michel Hagmann. Hagmann legte 1966 eine wichtige Monografie zu den Chancen und Risiken der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz vor, die anders als bei Braun stark von einer europäischen Perspektive geprägt war. Der Politikwissenschaftler und Demograf Hagmann stammte aus dem französischsprachigen Teil des Wallis und hatte an der HEC Lausanne, der Faculté des hautes études commerciales, studiert. Während seiner Forschungsaufenthalte in Paris und an der London School of Economics in den frühen 1960er Jahren setzte er sich intensiv mit den wirtschaftlichen Folgen der Einführung eines »gemeinsamen Markts« der Europäischen Gemeinschaften auseinander. ¹⁵⁰ Er konnte zeigen, dass die Freizügigkeit von Personen, Waren, Dienstleistungen und

147 Brief von Rudolf Braun an Hans Rosenberg, 13. Oktober 1970, in: StAZH W I 41.12.

148 Brief von Rudolf Braun an Eugen Rentsch, 1. September 1968, in: ebenda.

149 Er bezog sich hier auf Worte Max Frischs: Braun, *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung*, 1970, S. 557.

150 Hermann-Michel Hagmann, *Le Marché commun et les pays tiers. Incidences de la CEE sur le commerce international*, Lausanne: Université de Lausanne 1963.

Kapital, die 1957 in den Verträgen von Rom beschlossen worden war, bereits nach wenigen Jahren positive Effekte auf den internationalen Handel hatte. Seine Arbeit schaffte es damit auf die Titelseite der *Times*.¹⁵¹ Nach seiner Rückkehr »aus dem Ausland« in die Schweiz, an das Centre des recherches européennes in Lausanne, setzte Hagmann sich – ebenfalls durch die Arbeit der Studienkommission angeregt – in seiner Doktorarbeit mit der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz auseinander.¹⁵² Anders als Braun und Hoffmann-Nowotny entwickelte er auch aufgrund der stärkeren Orientierung der Westschweiz nach Paris eine spezifisch europäische Perspektive auf das »Fremdarbeiterproblem«. Ein prägender wissenschaftlicher Bezugspunkt für Hagmann war sein Mentor Alfred Sauvy, führender französischer Sozialwissenschaftler der Nachkriegszeit am Collège de France, der sich mit dem weltweiten demografischen Wandel auseinandersetzte und unter anderem auch den Begriff der *tiers monde*, also der »Dritten Welt« prägte.¹⁵³

Für Hagmann war die Ausländerbeschäftigung in der Schweiz Ausdruck einer neuen internationalen Arbeitsteilung nach dem Zweiten Weltkrieg und speziell des europäischen Integrationsprozesses. Demografische, wirtschaftliche, politische und soziale Dynamiken mussten für ihn zusammengedacht werden. Dabei sollte die »irreduzible Interdependenz«, die den entstehenden europäischen Wirtschaftsraum ausmachte, laut Hagmann auch im Fall der Schweiz der eigentliche Ausgangspunkt politischer Entscheide sein.¹⁵⁴ Die sozialverträgliche Eingliederung der ausländischen Arbeitskräfte war für ihn in diesem Sinne auch eine Frage der »wechselseitigen Solidarität« innerhalb Europas. Konzeptuell orientierte sich Hagmann am assimilationstheoretischen Ansatz von Behrendt und Zanolli und damit an den Fachdebatten der UNESCO nach dem Zweiten Weltkrieg. Auch hier spielte sein französischer Mentor eine wichtige Rolle: Alfred Sauvy war eine führende Stimme im internationalen Netzwerk von SozialwissenschaftlerInnen, die sich in die UNESCO einbrachten, hatte an der Konferenz zur *Cultural integration of immigrants* 1956 in Havanna persönlich teilgenommen und hier maßgeblich

151 Interview mit Hermann-Michel Hagmann, 5. Dezember 2018, Siders/Sierre. Siehe auch: Jean-Pierre Fragnière und Maurice Nachen (Hg.), *Entre science et action. La démographie au service de la cité. Hommages à Hermann-Michel Hagmann*, Lausanne: Éditions Réalités sociales 2004.

152 Hagmann, *Les travailleurs étrangers*, 1966, S. 17.

153 Interview mit Hermann-Michel Hagmann, 5. Dezember 2018, Siders/Sierre. Siehe auch Sauvys Vortrag in ebenda. Mösslinger, »Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften«, 2019, S. 223 f. Sowie: Daniel Speich Chassé, »Die ›Dritte Welt‹ als Theorieeffekt. Ökonomisches Wissen und globale Differenz«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 41 (4), 2015, S. 580–612.

154 Hagmann, *Les travailleurs étrangers*, 1966, S. 161.

zu den Fachdebatten beigetragen.¹⁵⁵ Assimilation wurde von Hagmann in diesem Sinne ebenfalls als »bilateraler Prozess« verstanden, der durch diverse Maßnahmen des Schweizer Staates aktiv gefördert werden konnte und dessen Zielzustand »Integration« war.¹⁵⁶

Hält man sich die verschiedenen Figuren vor Augen – Braun, Hoffmann-Nowotny, Behrendt, Zanolli, Pintér, Hagmann – dann wird deutlich, dass die neue sozialwissenschaftliche Eingliederungsforschung in den 1960er Jahren in der Schweiz eng mit persönlichen Erfahrungen des internationalen akademischen Austauschs, der Ein- und Auswanderung, des Fremdseins und der Zugehörigkeit der Forschenden zusammenhing. Eine einfache Kategorisierung als »migrantisches Wissen« hilft hier jedoch nur bedingt weiter,¹⁵⁷ weil die individuellen Umstände und deren Auswirkungen auf die Forschung so vielfältig und unterschiedlich waren. Bei genauerem Hinsehen ist die Frage, wer hier als VertreterIn einer »Perspektive der MigrantInnen« zu verstehen ist, nicht trivial. Ist es sinnvoll die Erfahrungen von Behrendt, Hoffmann-Nowotny, Zanolli und Pinter als »migrantisch« einzuordnen, die der gebürtigen Schweizer Braun und Hagmann jedoch nicht?¹⁵⁸ Die Beispiele verdeutlichen, dass die Gefahr besteht, vorschnell Zuschreibungen vorzunehmen, die Gegenstand der historischen Analyse sein sollten. So ist es von Bedeutung, dass die Figur des »Migranten« weder für die Selbst- noch die Fremdwahrnehmung der genannten historischen Akteure relevant war. Die erste Tagung zur Figur »*le migrant*« in der Schweiz überhaupt, an der auch Hermann-Michel Hagmann referierte,¹⁵⁹ war international ausgerichtet und wurde 1967 von der Stadt Genf bezeichnenderweise in Zusammenarbeit mit der UNO organisiert.¹⁶⁰ Die

155 Mösslinger, »Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften«, 2019, S. 223 f. Siehe die beiden Papiere, die Alfred Sauvy zur Konferenz 1956 beitrug: *Aspects psycho-sociaux de la migration & Facteurs d'assimilation ou d'intégration*, Conference on the Cultural Integration of Immigrants, in: UNESCO Archives SS/Mig.Conf./11 & 35 (Conference on the Cultural Integration of Immigrants, Havanna, 1956).

156 Hagmann, *Les travailleurs étrangers*, 1966, S. 133 & 145.

157 Vgl. Lässig und Steinberg, »Knowledge on the Move«, 2017.

158 Dass diese Frage für Selbstbeschreibung von Migrationsforschern relevant ist, zeigt sich etwa auch in den autobiografischen Betrachtungen des führenden deutschen Migrationshistorikers: Klaus J. Bade, »Warum es kam, wie es kam: Autobiografische Anmerkungen«, in: *Historical Social Research Supplement* 30, 2018, S. 9–92.

159 Hagmann versteht unter »*migrant*« eine neue Figur des heimatlosen Wanderarbeiters, der kein Interesse hat, sich niederzulassen oder zu integrieren, im Unterschied zum »*émigré*«. Hagmann, *Les travailleurs étrangers*, 1966, S. 134 f.

160 Siehe etwa den Workshop: Bureau d'Information Sociale, *La Suisse et le migrant. Séminaire organisé par le Bureau d'Information sociale, avec l'appui technique du Programme européen de développement social de l'Office des Nations Unies à Genève 7-8 avril 1967*, Genève: 1967.

Tagung wurde mit einem Referat eines UNO-Vertreters über die Klärung der Bedeutung des sozialwissenschaftlichen Begriffs »Migration« eröffnet. Selbst die Frage, was Migration hieß, war zu der Zeit offensichtlich weder in der West- noch der Deutschschweiz hinreichend geklärt und wurde erst in der Folge systematisch aufgegriffen. Maßgebend war hier die Arbeit von Peter Heintz, der 1966 die Professur für Soziologie an der Universität Zürich antrat, zusammen mit seinem Doktoranden Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, den er aus Köln mitbrachte.



Abbildung 4: Der erste Tag in Köln. Der iranische Vater des Autors am Universitätsplatz, auf der Suche nach Arbeit, Sommer 1970 (Quelle: Familienarchiv, Interview mit Kambiz Espahangizi, 17. Oktober 2020)

1.7 Migrationstheorie und Weltgesellschaft, 1966–1969

1966, also im selben Jahr als Rudolf Braun dem Ruf an die FU Berlin folgte, zog Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny zusammen mit seiner Frau Marietheres Hoffmann-Nowotny in die Schweiz. Er kam als Assistent des Schweizer Soziologen Peter Heintz, den er in Köln während des Studiums kennengelernt hatte. Heintz war 1949 seinem Mentor, dem renommierten deutschen Soziologen René König aus dem Schweizer Exil nach Köln gefolgt, nachdem die Einrichtung einer außerordentlichen Professur für Soziologie in Zürich von politischer Seite verhindert worden war.¹⁶¹ Jahre später kehrte Heintz als Professor für Soziologie an die Universität Zürich zurück und wurde Gründungsdirektor des Soziologischen Instituts. Die Rückkehr in sein Heimatland Schweiz war nicht seine erste Wahl und kam erst zustande, als sich andere Optionen in den USA und in Deutschland zerschlugen.¹⁶² Heintz war ein internationales Arbeitsumfeld gewohnt, in dem sozialwissenschaftliche *cutting edge* Forschung betrieben wurde – etwas, das die Schweiz Mitte der 1960er Jahre kaum zu bieten hatte. Andererseits war er erfahren darin, Infrastrukturen der Sozialforschung in akademisch ›unterentwickelten‹ Gebieten aufzubauen.

Ebenso wie sein Mentor René König hatte Heintz zuvor als Experte für die UNESCO gearbeitet. Ein Ziel der Division for the Development of Social Sciences der UNESCO bestand darin, die weltweite Institutionalisierung sozialwissenschaftlicher Forschung zu fördern, etwa durch die Gründung internationaler Fachgesellschaften.¹⁶³ So hatte René König 1949 im Auftrag der UNESCO einen Bericht zur Lage der Soziologie in der Schweiz verfasst, war Gründungsmitglied der International Sociological Association und hatte 1950 den ersten ISA-Weltkongress in Zürich organisiert.¹⁶⁴ Heintz wiederum hatte seit den späten 1950er Jahren am Aufbau eines Netzwerks von nationalen Instituten für Sozialforschung in Lateinamerika mitgewirkt und war 1960 zum Direktor des führenden Instituts in diesem Netzwerk ernannt worden, der *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) in Santiago de Chile.¹⁶⁵ Als Heintz in die Schweiz zurückkehrte, hatte er im Ausland nicht

161 Siehe hierzu: Zürcher, *Unterbrochene Tradition*, 1995, S. 239–286.

162 Siehe hierfür die Korrespondenz von Peter Heintz im Frühling 1964 in: Schweizerisches Sozialarchiv (SSA) Ar 163.1.29 (Nachlass Peter Heintz, Korrespondenz privat und Verlage, 1959–1965).

163 Eberle und Reichle, »Die Schweizerische Gesellschaft für Soziologie (SGS)«, 2018, S. 897.

164 Zürcher, *Unterbrochene Tradition*, 1995, S. 262. Jennifer Platt, *A Brief History of the ISA, 1948–1997*, Québec: International Sociological Association 1998, S. 13–23; Mösslinger, »Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften«, 2019.

165 Zur Arbeit von Peter Heintz an der FLACSO siehe seine Unterlagen dazu in: SSA Ar

nur internationale Erfahrung gesammelt, sondern auch ein inhaltliches Programm für seine Forschung ausgearbeitet. Um den Entstehungskontext der Dissertation seines Assistenten Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny zur »Theorie der Migration« (1966–69) sowie dessen Habilitationsschrift zur »Soziologie des Fremdarbeiterproblems« (1970–73) zu verstehen, ist es notwendig, das Forschungsprogramm zu beleuchten, das Peter Heintz aus Südamerika mitbrachte und am Soziologischen Institut der Universität Zürich etablierte.

Während seiner Arbeit an der FLACSO trug Heintz zusammen mit seinen Kollegen zur »Entdeckung der Weltgesellschaft« bei. Es handelte sich um eine soziologische Perspektive, die weniger vom nationalstaatlichen Rahmen ausging, sondern die internationale Ebene ins Zentrum der Analyse rückte.¹⁶⁶ In den 1950er und 1960er Jahren hielten Modernisierungs- und Entwicklungsperspektiven in die Soziologie Einzug,¹⁶⁷ nicht nur in der Theorie, sondern auch im Hinblick auf praktische Umsetzung. Heintz' Arbeit für die UNESCO verkörperte diese neue anwendungsorientierte Soziologie der Modernisierung. Die Entwicklungen im Völkerrecht nach dem Krieg, aber auch in den Politikwissenschaften, inspirierten die Soziologie zu internationalen Perspektiven. So brachte der Generalsekretär der FLACSO Gustavo Lagos-Matus in den frühen 1960er Jahren den strukturfunktionalistischen Ansatz zur Analyse des internationalen Systems von Talcott Parsons mit Peter Heintz' Entwicklungssoziologie zusammen. Lagos' Buch zur *International Stratification and Underdeveloped Countries* war wegweisend und diente umgekehrt auch Heintz als eine wichtige Anregung.¹⁶⁸ Die grundlegende theoretische Annahme bestand hier darin, dass die Schichtung der Nationalstaaten im internationalen System analog zur sozialen Schichtung innerhalb von Nationalstaaten zu verstehen war. Vor dem

163.1.13–17 (Lateinamerika), sowie seinen Briefwechsel mit der UNESCO, SSA Ar 163.1.28 (Korrespondenz UNESCO, 1959–1960). Zur Rolle der Soziologie in Lateinamerika siehe etwa Dimitri della Faille, »Sociology on Latin America in the 1960s. Developmentalism, Imperialism, and Topical Tropism«, in: *The American Sociologist* 44 (2), 2013, S. 155–176.

166 Jens Greve und Bettina Heintz, »Die »Entdeckung der Weltgesellschaft«. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie«, in: *Zeitschrift für Soziologie Sonderausgabe »Weltgesellschaft«*, 2005, S. 89–119.

167 Corinna R. Unger, »Histories of Development and Modernization. Findings, Reflections, Future Research«, in: *H-Soz-u-Kult* (9. Dezember 2010), <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2010-12-001>.

168 Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*, Chapel Hill, NC: Univ. of North Carolina Press 1963. Heintz empfahl seinem Verleger Wirsch Lagos' Buch ins Deutsche zu übersetzen: Kommentare zum Buch von Gustavo Lagos, Februar 1964, in: SSA Ar 163.1.29 (Korrespondenz privat und Verlage, 1959–1965).

Hintergrund von Modernisierungs- und Entwicklungsprozessen konnte so eine Unter-, Mittel- und Oberschicht der Länder im internationalen System unterschieden werden.¹⁶⁹ Diese Perspektivverschiebung ist im Kontext der Vorgeschichte dependenztheoretischer Ansätze in den 1960er Jahren zu verstehen und prägte das Forschungsprogramm am FLACSO unter der Leitung von Heintz.¹⁷⁰

In seinen ersten Vorlesungen in Zürich arbeitete Heintz auf dieser Grundlage eine allgemeine Theorie der Schichtung und strukturellen Spannungen aus, die für die Analyse gesellschaftlicher Systeme auf unterschiedlichen Ebenen eingesetzt werden konnte – für die Auseinandersetzung mit nationalen Gesellschaften ebenso wie mit der »Weltgesellschaft«.¹⁷¹ Seinem Assistenten Hoffmann-Nowotny, der bereits aus seiner Zeit in Köln mit strukturfunktionalistischen Theorien sozialer Schichtung vertraut war, wies er die Aufgabe zu, die Rolle von Migration in diesem allgemeinen Rahmen theoretisch und methodisch weiter auszuarbeiten.¹⁷² Das Thema Migration erlaubte es Heintz, seine Arbeit zur »Weltgesellschaft« mit den laufenden Debatten in der Schweizer Öffentlichkeit zur Ausländerbeschäftigung zusammenzudenken. Der Forschungsschwerpunkt von Heintz lag auf der internationalen Ebene. Als erster ordentlicher Lehrstuhlinhaber für Soziologie an der größten Universität des Landes stand er jedoch in der Verantwortung, sein Fach und dessen Expertise in die damals laufenden Kontroversen zu Einwanderung, Eingliederung und Überfremdung in der Schweiz einzubringen. Dies war um so wichtiger, als sich die Soziologie in der Schweiz zu der Zeit als eigenständige Disziplin etablieren, von der Nationalökonomie unabhängig machen und gegenüber anderen Disziplinen profilieren wollte. Auch die benachbarte Volkskunde brachte sich mit ihrer fachlichen Expertise für »soziokulturelle« Aspekte der Eingliederung in der Öffentlichkeit in Stellung, etwa in Person von Arnold Niederer, dem Nachfolger von Richard Weiss an der Universität Zürich.¹⁷³ Die Soziologie hatte den Anspruch, sich als eine Leitwissenschaft zu positionieren, die im Sinne der 1955 gegründeten Schweizerischen Gesell-

169 Siehe die Vorlesungen von Heintz dazu in Zürich: SSA Ar 163.1.2 (Vorlesungen 1966–1970, Zürich).

170 Greve und Heintz, »Die ›Entdeckung der Weltgesellschaft‹«, 2005, S. 95. Sowie: SSA Ar 163.1.14 (Akademische Akten Lateinamerika: FLACSO, Teil 1).

171 Siehe die Mappen in SSA Ar 163.1.6 (Seminare 1966–1975, Zürich) und Ar 163.1.2 (Vorlesungen 1966–1970, Zürich). Die FLASCO Unterlagen und Heintz' periodischen Berichte an die UNESCO zeigen, dass Migration hier ein wiederkehrendes, aber kein zentrales Thema war.

172 *Übungen zu den Soziologie-Vorlesungen*, WS 67/68, in: SSA Ar 163.1.6.

173 Arnold Niederer, »Unsere Fremdarbeiter – volkskundlich betrachtet«, in: *Wirtschaftspolitische Mitteilungen* 23 (Mai), 1967, S. 1–20; Kuhn, »Beschaulichs Tun« oder europäische Perspektive?«, 2015.

schaft für Soziologie »zur Lösung von Gegenwartsfragen praktisch beitragen« konnte.¹⁷⁴ So war bereits 1965 die Jahrestagung der SGS einem solchen Thema gewidmet: »Die Fremdarbeiter in der Schweiz – Soziologische Forschung und Vorschläge zu einem Aktionsprogramm«.

Die Entwicklung eines Migrationsmodells

Die Arbeitspapiere im Bulletin des Soziologischen Instituts geben einen guten Einblick in die erste Forschungsperiode des Soziologischen Instituts zwischen 1966 und 1969, die vom Schweizerischen Nationalfonds SNF gefördert wurde.¹⁷⁵ Ziel war es, auf Grundlage des theoretischen Ansatzes von Heintz ein funktionsfähiges »Globalmodell« zu entwickeln, das letztendlich auch für Datenanalysen in Großrechnern eingesetzt werden konnte.¹⁷⁶ Eine wichtige Voraussetzung hierfür war der Aufbau einer umfassenden Datenbank des Instituts zu wichtigen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kenndaten von über fünfzig Nationen seit Beginn der 1950er Jahre.¹⁷⁷ Zudem sollten diverse theoretische Teilmodelle erstellt werden, die einzelne Aspekte im Gesamtbild weiter vertieften. Hoffmann-Nowotny war für die Entwicklung des »Migrationsmodells« verantwortlich. Dazu wurde eine begleitende Forschungsgruppe »Migration« gegründet, die von ihm geleitet wurde und an der auch Studierende mitwirkten.¹⁷⁸

Hoffmann-Nowotnys Ausgangspunkt war eine intensive Auseinandersetzung mit der internationalen sozialwissenschaftlichen Forschung und mit migrationstheoretischen Ansätzen, die im Allgemeinen seit dem späten 19. Jahrhundert aber speziell dann in der Nachkriegszeit entwickelt worden waren. Er unterschied reine Typologien von Migrationsbewegungen, die er vor allem in der Demografie und beschreibenden Statistik verortete, von Theorien über die Ursachen verschiedener Erscheinungsformen von Migration, die er als eigentliche Aufgabe der Soziologie ansah. Als Anhänger eines kritischen Rationalismus im Sinne Karl Poppers war er davon überzeugt,

174 Eberle und Reichle, »Die Schweizerische Gesellschaft für Soziologie (SGS)«, 2018, S. 900; Zürcher, *Unterbrochene Tradition*, 1995, S. 257.

175 Soziologisches Institut der Universität Zürich 1966–1976, S. 3–4 & 90–96, in: SSA Ar 163.1.37 (Diverse Dokumente Teil 3).

176 Forschungsprogramm, WS 67/68, in: SSA Ar 163.1.6.

177 *Report of the Sociological Institute at the University of Zurich 1966–1976*, S. 21 f., in: SSA Ar 163.1.37. Zur Geschichte nationaler Buchhaltungsmodelle in der Nachkriegszeit siehe nochmals: Speich Chassé, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts*, 2013.

178 Interview mit Josef Martin Niederberger (studentischer Mitarbeiter der Forschungsgruppe), 25. Oktober 2017, Bern. Forschungsprogramm, WS 67/68, in: SSA Ar 163.1.6. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, *Migration. Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*, Stuttgart: Enke 1970, S. V.

dass Sozialforschung ein theoriegetriebenes deduktives Unternehmen sein sollte, das auf neuesten empirischen Methoden und Modellen basierte.¹⁷⁹ Im Hinblick auf bestehende Migrationstheorien unterschied er drei Ansätze: erstens solche, die Migrationsbewegungen kausal über Distanzbetrachtungen und geografische Verteilungen erklärten, zweitens Erklärungen über sogenannte *push/pull*-Faktoren. Das zugrundeliegende mechanistische Modell der Anziehung und Abstoßung, das bis ins 19. Jahrhundert zurückreichte, war Mitte der 1960er Jahre mit der »Theory of Migration« von Everett S. Lee zeitgemäß aktualisiert worden und gewann international in der Folge an Einfluss.¹⁸⁰ Dazu kamen drittens Arbeiten, die Migration neoklassisch über rationale Entscheidungen von Individuen sowie über stochastische Prozesse erklärten.¹⁸¹ Aus den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen folgten, so Hoffmann-Nowotny, je verschiedene Analyse-Modelle: Gravitationsmodelle, Regressionsmodelle, Gleichgewichtsmodelle und auch Simulationsmodelle, die für elektronische Großrechner geeignet waren, die in dieser Zeit zunehmend in der sozialwissenschaftlichen Forschung Einzug hielten.¹⁸² Bei seiner intensiven Recherche zum Stand der internationalen Migrationsforschung kam Hoffmann-Nowotny zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass »der Vielfalt der untersuchten Aspekte des Erkenntnisobjekts Migration eine ebenso große Vielfalt von theoretischen Ansätzen unterschiedlicher Abstraktionsniveaus entspricht. [...] Versuche, die Migration gewissermaßen als Totalphänomen gesamtgesellschaftlicher Natur, losgelöst von der Vielzahl singulärer Aspekte, zu betrachten, sind uns nicht bekannt geworden.«¹⁸³ Das »Migrationsmodell«, das er in seiner Doktorarbeit entwickelte, sollte diese Lücke ausfüllen.

Hoffmann-Nowotnys Anliegen war es, Migration nicht nur als ein marginales soziales Phänomen nationalstaatlich verfasster Gesellschaften zu verstehen, bei dem es um Randfiguren wie den »Ausländer«, »Flüchtling« oder »Einwanderer« ging. Migration stellte für ihn im Sinne seines Doktorvaters Peter Heintz ein zentrales funktionales Element in einer allgemeinen Theorie struktureller Spannungen in gesellschaftlichen Systemen dar. Ausgangspunkt seiner Theoriebildung war eine ebenso allgemeine wie abstrakte Definition von Migration als einem »Interaktionsprozess zwischen sozietalen Einheiten«,

179 Ebenda, S. 5.

180 Everett S. Lee, »A Theory of Migration«, in: *Demography* 3, 1966, S. 47–57.

181 Hoffmann-Nowotny, *Migration*, 1970, S. 65.

182 Ebenda, S. 66. Siehe hierzu auch: Jon Agar, *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge: The MIT Press 2003; David Gugerli, *Wie die Welt in den Computer kam. Zur Entstehung digitaler Wirklichkeit*, Frankfurt a. M.: S. Fischer 2018.

183 Hoffmann-Nowotny, *Migration*, 1970, S. 49.

der strukturelle Spannungen abbaut bzw. diese von einem Emigrationskontext in einen Immigrationskontext transferiert.¹⁸⁴ Was hieß das? Um das zu verstehen, muss man sich Heintz' Theorie vor Augen halten.

Gesellschaftliche Verhältnisse und daraus folgende Dynamiken wurden in Heintz' Theorie, der Hoffmann-Nowotny sehr eng folgte, mit Hilfe der zentralen Begriffe »Macht« und »Prestige« bzw. »Status« erklärt. Macht bedeutete hier in der Tradition Max Webers, die Chance, seinen Willen und Anspruch an einer »Teilhabe an zentralen sozialen Werten« auch gegen Widerstände durchzusetzen.¹⁸⁵ Macht war so gesehen in Gesellschaften ungleich bzw. differenziell verteilt,¹⁸⁶ mit Einheiten (Individuen, Organisationen, Staaten), die mehr Macht haben als andere. Diese Machtunterschiede wurden in Gesellschaften, laut Heintz, durch kulturelle Vorstellungen, Werte und Institutionen legitimiert und stabilisiert. Prestige bezeichnete »den Grad, zu dem der Anspruch von Akteuren auf Teilhabe an zentralen sozialen Werten oder ihr Besitz als legitim angesehen wird.«¹⁸⁷ Wem über Prestige ein gewisser Status zugeschrieben wurde, dem stand auch eine gewisse Macht zu. Aus dem Zusammenspiel von Macht und Prestige ließ sich, so Heintz' Theorie, die soziale Schichtung von Gesellschaftssystemen erklären. Ungleichgewichte von Macht, Status und zugeschriebenem Prestige produzierten strukturelle und »anomische« Spannungen in Gesellschaften – eine Denkfigur, mit der sich Heintz auf die Soziologen Émile Durkheim und Robert Merton bezog.¹⁸⁸ Ein »Auseinanderfallen von Macht und Prestige« leitete, laut dieser Theorie, »dynamische Prozesse der Auflösung und Veränderung von sozialen Strukturen« ein.¹⁸⁹ Dieser bewusst sehr allgemein und abstrakt gehaltene theoretische Ansatz konnte zur Erklärung unterschiedlichster sozialer Phänomene auf verschiedenen Systemebenen herangezogen werden, vom Aufkommen neuer Jugendkulturen in den 1960er Jahren, über Revolutionen, nationale Dekolonisationsbewegungen und Entwicklungspolitik bis hin zu Migrationsbewegungen.

Hoffmann-Nowotny erklärte Migration in diesem theoretischen Rahmen wie folgt: Wenn die Vorstellung von Menschen und sozialen Gruppen darüber, was ihnen in ihrem Leben an Wohlstand und Sicherheit zustand, nicht mit dem zusammenfiel, was sie in der Gesellschaft tatsächlich erreichen und woran sie teilhaben konnten, dann entstanden sogenannte »anomische

184 Ebenda, S. 98.

185 Ebenda, S. 26 & 29.

186 Ebenda, S. 27.

187 Ebenda, S. 26.

188 Ebenda, S. 32.

189 Ebenda, S. 23.

Spannungen«. Es gab laut Hoffmann-Nowotny verschiedene Optionen für gesellschaftliche Akteure, mit diesen Spannungen umzugehen: Sie konnten sich damit arrangieren, die Spannungen akzeptieren, sie psychisch internalisieren (innere Emigration) oder ggfs. auch externalisieren und auf Sündenböcke projizieren, zum Beispiel Einwanderer (Fremdenfeindlichkeit). Sie konnten sich aber auch organisieren und politisch für mehr Teilhabe einsetzen, im Rahmen vorgesehener Institutionen oder aber auch gewaltsam wie in sozialen Revolutionen. Eine andere Art Spannungen abzubauen, bestand für Hoffmann-Nowotny darin – und hier setzte sein eigentliches Migrationsmodell an –, in einen anderen gesellschaftlichen Kontext zu wechseln, mit Aussicht auf eine Verbesserung der sozialen Situation und Erfüllung der Erwartungen an Teilhabe. Migration war so gesehen eine spezifische Form sozialer Mobilität durch Bewegung im Raum, die auf Statusunterschieden zwischen nationalen Einheiten im internationalen System beruhte.

Der hohe Abstraktionsgrad dieses Ansatzes war bewusst gewählt. Im Sinne der von Heintz und Hoffmann-Nowotny vertretenen Vorstellung dessen, was eine soziologische Theorie leisten sollte, ging es darum, von allgemeinsten Erklärungen zu spezifischen empirischen Fragen zu gelangen. Erst in einem zweiten Schritt wurde aus den theoretischen Grundsatzüberlegungen ein funktionsfähiges »Operationsmodell« abgeleitet. Dazu definierte Hoffmann-Nowotny konkrete Kenngrößen, die es erlaubten, strukturelle Spannungen im internationalen System zu operationalisieren. Hierbei griff er auf die statistischen Ressourcen des Soziologischen Instituts zurück, auf eine Datenbank mit volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kennzahlen zum »sozietalem Status« verschiedener Länder aus der Nachkriegszeit. Um das analytische Operationsmodell für die Anwendung in Großrechnern programmieren zu können, definierte Hoffmann-Nowotny Migration als eine lineare Funktion der Variablen Bruttonationalprodukt pro Kopf (I), Grad der Urbanisierung ϵ und Bildungsniveau (U).¹⁹⁰ Relevant waren hier die jeweiligen Differenzen zwischen dem Entsendesystem »i« und Aufnahmesystem »j«, als Gradmesser für strukturelle Spannungen (T). Im Sinne des in der Zeit dominanten systemtheoretisch-kybernetischen Denkens ging Hoffmann-Nowotny von einem »black box«-Verfahren aus,¹⁹¹ bei dem »bestimmte Konfigurationen von strukturellen Spannungen [...] als input, bestimmte Migrationsraten als output« erschienen.¹⁹² So konnte er den

190 Ebenda, S. 102.

191 Michael Hagner und Erich Hörl (Hg.), *Die Transformation des Humanen. Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2008.

192 Hoffmann-Nowotny, *Migration*, 1970, S. 100.

theoretischen Zusammenhang mathematisch letztlich auf folgende Formel für die Migrationsrate zwischen zwei gesellschaftlichen Systemen bringen:¹⁹³

$$\text{Mig}_{ij} = f_{ij}[\alpha_I(I_i, I_j), \alpha_E(E_i, E_j), \alpha_U(U_i, U_j), \alpha_T(I_i, E_i, U_i; I_j, E_j, U_j)]$$

Die Theoriebildung versprach Erfolg, doch die Datenlage war weniger erfreulich: Hoffmann-Nowotny beklagte die Qualität der internationalen Migrationsstatistiken, die etwa auch in der Schweiz meist nur ein »Nebenprodukt der amtlichen Statistik« waren und zu hohen Fehlertoleranzen führten, wie bereits die Studienkommission festgestellt hatte.¹⁹⁴ Einen »lobenswerten Ausnahmefall« stellten die Daten von Kanada dar, die es Hoffmann-Nowotny in den Testanalysen erlaubten, sein Migrationsmodell weiter auszuarbeiten und Hypothesen zu überprüfen. Nach umfangreichen Berechnungen mit Lochkarten auf Großrechnern kam er zu dem Ergebnis, dass die »verwendete Theorie der strukturellen und anomischen Spannungen« es erlaubte, »einen großen Teil der empirischen Resultate theoretisch zu antizipieren«.¹⁹⁵ Die Übereinstimmung von Theorie und Empirie war für Hoffmann-Nowotny ausbaufähig, aber ermutigend. Ziel war es, das Migrationsmodell im nächsten Schritt in ein Globalmodell der Weltgesellschaft zu integrieren, das auch andere Mobilitäts- und Interaktionsformen zwischen gesellschaftlichen Systemen miteinbezog. Um »Migrationsströme« wirklich zu verstehen, mussten diese laut Hoffmann-Nowotny mit »Kapitalfluss«, »Handelsbeziehungen« und Warenaustausch zusammen betrachtet werden – im Sinne der vier Grundfreiheiten im Personen-, Dienstleistungs-, Kapital-, und Warenverkehr, die mit den Römischen Verträgen der Europäischen Gemeinschaften 1958 in Kraft getreten waren.¹⁹⁶

Die volkswirtschaftlichen Kennzahlen, die Hoffmann-Nowotny für sein Arbeitsmodell ausgewählt hatte – also Bruttosozialprodukt pro Kopf, Anteil der Bevölkerung in Städten, und Anteil an Analphabeten bzw. primären, sekundären- und tertiären Bildungsabschlüssen – verdeutlichen,¹⁹⁷ wie sehr sein Ansatz im modernisierungstheoretischen Denken der 1960er Jahre verwurzelt war. Er stellte hierzu explizit fest, dass »die Existenz eines

193 Ebenda, S. 145.

194 Ebenda, S. 106.

195 Ebenda, S. 138.

196 Ebenda, S. 142. Siehe auch Seite 67. Für eine allgemeine Perspektive auf die Geschichte verschiedener materieller »Flüsse« in der Moderne siehe: Kijan Espahangizi und Barbara Orland (Hg.), *Stoffe in Bewegung. Beiträge zu einer Wissensgeschichte der materiellen Welt*, Zürich: Diaphanes 2014.

197 Hoffmann-Nowotny, *Migration*, 1970, S. 103.

internationalen Schichtungssysteme mit einer gemeinsamen Wertbasis als Realität gelten kann. Wir sehen ›Entwicklung‹ als den Wert an, der heute von allen Nationen in gleicher Weise geteilt wird.¹⁹⁸ Anders als bei anderen früheren Ansätzen wurde Migration von Hoffmann-Nowotny nicht einfach als Wanderungsbewegung von Menschen zwischen verschiedenen Ländern verstanden, sondern als ein funktionaler Mechanismus des sozialen Spannungsausgleichs innerhalb des Systems einer »Weltgesellschaft« sich entwickelnder, interdependenter Nationalstaaten. Hier kam nicht nur die Modernisierungstheorie der Nachkriegszeit zum Ausdruck, sondern auch die Tatsache, dass sich aufgrund der Dekolonisation in den 1960er Jahren eine internationale Weltordnung ohne Imperien, Reiche und Kolonien anbahnte, die auf unabhängigen Nationalstaaten basierte und in internationalen Organisationen konstituierte. Hoffmann-Nowotnys »Theorie der Migration« erlaubte es, die strukturellen Verhältnisse und sozialen Interaktionsprozesse zwischen den nationalen Akteuren dieses neuen, sich konsolidierenden Welt-Systems in den Blick zu bekommen. Die strukturfunktionalistische Migrationstheorie stellte eine Verbindung zwischen den verschiedenen Ebenen ineinander verschachtelter Systeme her, im Geiste der in der Zeit einflussreichen systemtheoretischen Ansätze. Migration wurde als strukturelle Kopplung inter- und intranationaler System-Ebenen konzipiert. Das »Problem der ausländischen Arbeitskräfte«, das zu der Zeit nicht nur in der Schweiz verhandelt wurde, und die Eingliederungs- und Überfremdungsdebatten, die damit verbunden waren, stellten sich aus dieser Sicht als Ausdruck migratorischer Dynamiken im weltgesellschaftlichen Rahmen dar.

1.8 Fremdarbeitersozio­logie und Unterschichtung, 1969

1969 brachten sich Peter Heintz und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny mit ihren Forschungsergebnissen zum Migrationsmodell erstmals in die Schweizer Debatten zur Ausländerbeschäftigung ein. Im Sinne des theoretischen Ansatzes arbeiteten sie in einem gemeinsamen Aufsatz den »breiteren Bezugsrahmen« des »Fremdarbeiterproblems« heraus und stellten der Öffentlichkeit ihre »soziologische Sicht« vor.¹⁹⁹ Heintz hatte im Jahr zuvor

198 Ebenda, S. 43. Siehe dazu nochmals Speich Chassé, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts*, 2013; Cooper, »Writing the History of Development«, 2010.

199 Peter Heintz und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Das Fremdarbeiterproblem aus soziologischer Sicht«, in: *Schweizer Monatshefte. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur* 49 (5), 1969, S. 466–473.

die Leitung der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie SGS übernommen und in seiner Antrittsrede auf der Jahrestagung zur »Stellung der Soziologie in der heutigen Gesellschaft« festgestellt, dass sich das Fach trotz oder gerade wegen seines Rufs zu politisch zu sein, gesellschaftlich kontroversen Themen wie der Fremdarbeiterfrage widmen sollte.²⁰⁰ Der Artikel von Heintz und Hoffmann-Nowotny im Jahr 1969 erschien in den *Schweizer Monatsheften*, einer damals führenden liberalen Zeitschrift in Europa, die über die Grenzen der Schweiz hinaus gelesen wurde. Heintz und Hoffmann-Nowotny argumentierten, dass in der öffentlichen Debatte zur »Überfremdung« zwei wesentliche Aspekte der Situation übersehen wurden: Erstens musste man von der »Struktur der internationalen Gesellschaft und den darin ablaufenden Migrationsprozesse« ausgehen,²⁰¹ um die Frage der Ausländerbeschäftigung in einzelnen Ländern wie der Schweiz überhaupt angemessen verstehen zu können. Eine rein nationalstaatliche Brille sei nicht in der Lage, die sozialen Dynamiken zu erfassen, die hier am Werk waren und wäre entsprechend auch kein guter Ratgeber für die Politik. Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse stellten Heintz und Hoffmann-Nowotny fest, dass »Migrationsströme bestimmte Richtungen einschlugen, die durch zentrale Aspekte der bestehenden Entwicklungsfälle« zwischen Nationen bestimmt wurden, in dem Fall zwischen Italien und der Schweiz.²⁰² Des Weiteren wiesen sie darauf hin, dass die Ausländerbeschäftigung zu sozialer Mobilität in der Schweizer Gesellschaft geführt hatte. Dabei führten sie den strukturfunktionalistischen Begriff der »Unterschichtung« ein, der aus den internationalen Fachdebatten über Modernisierung und Entwicklung stammte. Der Begriff stieg in der Folge zu einem Kernkonzept der deutschsprachigen Gastarbeiterforschung auf, auch in Deutschland,²⁰³ und sollte zum Markenzeichen Hoffmann-Nowotnys werden. Dass Heintz den Begriff vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen in Lateinamerika aufgegriffen und in den Vorlesungen in Zürich entwickelt hatte, ist hingegen in der Disziplinengeschichte der heutigen Migrationssoziologie in Vergessenheit geraten.²⁰⁴

200 Eberle und Reichle, »Die Schweizerische Gesellschaft für Soziologie (SGS)«, 2018, S. 902; Koni Weber, *Umstrittene Repräsentation der Schweiz. Soziologie, Politik und Kunst bei der Landesausstellung 1964*, Tübingen: Mohr Siebeck 2014, S. 19.

201 Heintz und Hoffmann-Nowotny, »Das Fremdarbeiterproblem aus soziologischer Sicht«, 1969, S. 466.

202 Ebenda.

203 Siehe etwa: Dietrich Thränhardt, »Ausländische Arbeiter in der Bundesrepublik, in Österreich und der Schweiz«, in: *Neue politische Literatur: Berichte aus Geschichts- und Politikwissenschaft* 20, 1975, S. 66–88.

204 »Die rurale Immigration stellt einen Prozess der Unterschichtung der urbanen Struktur dar [...]. Die italienische Einwanderung in die Schweiz kann als Unterschichtung charakteri-

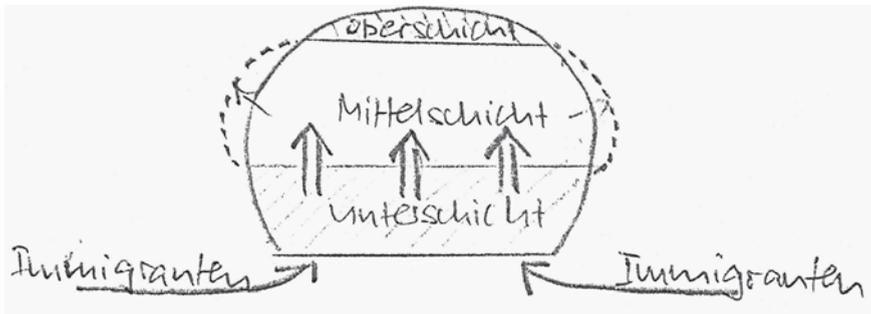


Abbildung 5: Unterschichtung anschaulich (Quelle: Soziologische Analyse der Überfremdungsinitiative und der Abstimmungsergebnisse, Freitagseminar des Soziologischen Instituts der Universität Zürich, WS 1970/71, in: SSA Ar 163.1.6.)

Heintz und Hoffmann-Nowotny gingen davon aus, dass die »Unterschichtung« in der Schweiz Folge einer »Migration« war, die von einem weniger entwickelten in einen höher entwickelten Kontext führte: »Einwanderer bilden eine neue soziale Schicht unter der Schichtstruktur der Einwanderungsgesellschaft, indem sie zunächst in die untersten Beschäftigungskategorien einströmen«. Ausgangspunkt für diese soziale Mobilität war die strukturelle Spannung zwischen zwei unterschiedlich entwickelten Nationen. Migration war hier laut Heintz und Hoffmann-Nowotny vornehmlich dadurch motiviert, dass »dieselbe Arbeitsleistung im Einwanderungsland besser bezahlt wird als im Auswanderungsland.«²⁰⁵ In weniger entwickelten Gebieten wie Süditalien traten in der Nachkriegszeit aus dieser Sicht zunehmend »anomische Spannungen« auf, da für viele die Teilhabe an sozialem Aufstieg und der Wohlstand, der aufgrund sich wandelnder kultureller Vorstellungen als angemessen und erstrebenswert galt, nicht oder nur schwer zu erreichen war. Vorstellungen von »modernem« Leben, die sich in der Nachkriegszeit in Massenmedien und ausgehend von einer angloamerikanisch geprägten Populär- und Konsumkultur weltweit verbreiteten, verstärkten gerade auch in strukturell schwachen Regionen »anomische Spannungen«. Aus Sicht von Heintz und Hoffmann-Nowotny wurde Teilhabe an wirtschaftlicher Entwicklung in der modernen »Weltgesellschaft« zunehmend über individuellen Status nach dem Vorbild des

siert werden.« Aus: Vorlesungsdossier Stadt-Land-Soziologie, Sommersemester 1967, S. 12 f., in: SSA Ar 163.1.2.

²⁰⁵ Heintz und Hoffmann-Nowotny, »Das Fremdarbeiterproblem aus soziologischer Sicht«, 1969, S. 470.

American Way of Life bemessen. Die internationale Wertintegration lief hier, so die Annahme, über individuelle Konsumwünsche – vom PKW über den Kühlschrank bis hin zum Fernsehgerät. Eine wichtige Rolle spielte auch das Ziel, den eigenen Kindern über Bildung einen Aufstieg in Ange-stelltenverhältnisse im wachsenden Dienstleistungssektor zu ermöglichen. Um diese Wünsche im Rahmen der eigenen Lebenszeit erfüllen zu können, so das Argument, wanderten viele aus Italien in die Schweiz aus. Solange der Auslandsaufenthalt als temporär wahrgenommen wurde, war man zudem bereit, eine Schlechterbehandlung gegenüber den Einheimischen in Kauf zu nehmen. Dabei kam es, so die Erklärung im Migrationsmodell, solange nicht zu relevanten »anomischen Spannungen«, wie der eigene Status in Bezug auf die Herkunftsgesellschaft Italien bewertet wurde. Die strukturelle Ungleichbehandlung, die zwischen den eingewanderten ItalienerInnen und SchweizerInnen bestand, ermöglichte nicht nur eine »Expansion der aufnehmenden Beschäftigungsstruktur«, sondern führte auch zu einem »entsprechenden sozialen Aufstieg einheimischer Arbeitskräfte.«²⁰⁶ Dieses Phänomen nannten Heintz und Hoffmann-Nowotny »Unterschichtung«.

Aus der »Unterschichtung« erwuchs eine doppelte Gefahr für die »Einwanderungsgesellschaft« Schweiz: einerseits konnte es auch bei Einheimischen, die nicht aufstiegen und so in direkter Konkurrenz zu den billigen ausländischen Arbeitskräften gerieten, zu »anomischen Spannungen« kommen, die sich in »Fremdenfeindlichkeit« äußerten. Der theoretische Ansatz von Heintz und Hoffmann-Nowotny konnte somit Aufkommen und soziale Resonanz der Überfremdungsdebatten in Teilen der Schweizer Bevölkerung erklären. Er erklärte zudem aber auch »neofeudale Tendenzen«, die sich dann ergaben, wenn sozialer Status und »ethnische Zugehörigkeit« enggeführt und so festgeschrieben wurden, dass es für die Einwanderer längerfristig keine Möglichkeit gab, aus der Unterschichtung sozial aufzu-steigen.²⁰⁷ Dies wurde jedoch erst dann relevant, als die Einwanderer ihre Auswanderung im Laufe der 1960er Jahre zunehmend auf Dauer stellten und ihren eigenen Status immer weniger am Herkunftsland, sondern am Aufnahmekontext bemaßen. Kamen sie »in die Lage, ihre eigene Situation mit derjenigen homologer einheimischer Gruppen zu vergleichen«, so erhöhte dies die Wahrscheinlichkeit die »eventuell faktisch vorhandene Diskrimination wahrzunehmen und unter Umständen dagegen zu protestieren«, widersprach sie doch »universalistischen« Wertvorstellungen

206 Ebenda, S. 467.

207 Ebenda, S. 469.

von Gleichbehandlung.²⁰⁸ Auch dies ließ sich an dem entsprechenden Perspektivwechsel der Organisationen ausländischer ArbeiterInnen Ende der 1960er Jahre in der Schweiz und der politischen Mobilisierung, die daraus folgte, tatsächlich beobachten.²⁰⁹

Laut Heintz und Hoffmann-Nowotny gab es idealtypisch zwei Wege mit der neuen Einwanderungssituation umzugehen: Einerseits wiesen sie auf die reale Gefahr einer »neofeudalen« Verstetigung der Unterschichtung hin, einer durch ethnische bzw. »kulturelle Unterschiede« legitimierten »Segregation«. Hoffmann-Nowotny hatte die Folgen einer gesellschaftlichen Ordnung, die in dieser Weise generationenübergreifend strukturell diskriminierte, während seines Aufenthaltes in den USA mit eigenen Augen sehen und kennenlernen können. Die Proteste der Bürgerrechtsbewegung und speziell auch die »Rassenunruhen« im Jahr 1968 wurden nicht nur am Soziologischen Institut der Universität Zürich sehr genau verfolgt. Wie der Migrationsforscher und damalige Assistent am Institut Josef Martin Niederberger in einem Interview erinnert, war die Situation der Schwarzen in den USA hier wie schon bei Braun eine allgegenwärtige Vergleichsfolie und wurde als warnendes Beispiel für den Umgang mit den »Fremdarbeitern« in der Schweiz verstanden.²¹⁰ Die Alternative zu »Segregation« war aus Sicht von Heintz und Hoffmann-Nowotny »Integration«,²¹¹ ein Begriff der in der Schweizer Öffentlichkeit bis dato nur im Kontext der Europäischen Gemeinschaften oder der US-Bürgerrechtsbewegung verwendet worden war.²¹²

Die Hypothese von Heintz und Hoffmann-Nowotny zur Frage, wie die Eingliederung der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz gestaltet werden sollte, griff ebenso wie bei Behrendt und Braun internationale Fachdebatten auf und stellte die fremdenpolizeiliche Vorstellung von Assimilation auf den Kopf. Heintz und Hoffmann-Nowotny kamen zu dem Schluss, »dass der Assimilierungsgrad um so höher sein wird, je grösser die objektiven Chancen des Fremdarbeiters sind, an den Werten des Gastlandes

208 Ebenda, S. 471.

209 Maiolino, *Als die Italiener noch Tschinggen waren*, 2011; Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017; Baumann, *...und es kamen auch Frauen*, 2014.

210 Interview mit Josef Martin Niederberger (studentischer Assistent am Soziologischen Institut der Universität Zürich in der Forschungsgruppe Migration ab 1966), 25. Oktober 2017, Bern.

211 Ebenda, S. 469 & 472.

212 Zum Beispiel: Gunnar Myrdal: »Der Prozess der Negerintegration in den USA«, in: *Volksrecht*, 8. Mai 1963. Siehe diesen und weitere Zeitungsartikel zu »Integration« in der Sachdokumentation zum Thema »Rassendiskriminierung USA: Schwarze« in: SSA 05.3 ZA 3.

effektiv teilzunehmen. Mit anderen Worten: Assimilationsbereitschaft und Assimilation von Einwanderern werden in starkem Masse von der Integrationsbereitschaft des aufnehmenden Landes bestimmt.«²¹³ Anders als bei Braun wurden die Begriffe »Assimilation« und »Integration« nun klarer unterschieden und spezifischer verwendet.²¹⁴ Sie folgten auch nicht der Lesart von Behrendt und Hagmann, für die Assimilation den Prozess und Integration den Zielzustand von Eingliederung bezeichneten. Die Bedeutung der beiden Begriffe ergab sich bei Heintz und Hoffmann-Nowotny vielmehr im größeren Rahmen ihrer funktionalistischen Gesellschafts- und Migrationstheorie, die klar zwischen Struktur und Kultur unterschied: Assimilation meinte hier die Übernahme und Aneignung konstitutiver Normen und kultureller Werte, in dem Fall durch Einwanderer in einer Aufnahmegesellschaft, während Integration die Eingliederung von Individuen und sozialen Gruppen in Gesellschaftsstrukturen meinte, die in modernen ausdifferenzierten Gesellschaften maßgeblich über zentrale Funktionsbereiche wie Arbeits- und Wohnungsmarkt, Bildungswesen und Recht geleistet wurde. Laut Heintz und Hoffmann-Nowotny war kulturelle Assimilation eine Folge des Zugangs zur sozialen Struktur, nicht umgekehrt. Auch dies deckte sich mit den eigenen Erfahrungen Hoffmann-Nowotnys, der als Kind von »ausländischen Arbeitskräften« über den zweiten Bildungsweg sozialen Aufstieg erlebt hatte. Hoffmann-Nowotny vertrat nicht nur theoretisch eine Vorstellung, die in seinem Heimatland Deutschland ab 1969 auch von der sozialliberalen Koalition unter Führung des sozialdemokratischen Kanzlers Willi Brandt und später Helmut Schmidt vertreten wurde. Er verkörperte sie in seiner Lebensgeschichte und dem entsprechenden Habitus.²¹⁵

Im selben Jahr als der Artikel in den *Schweizer Monatsheften* erschien, stellte Hoffmann-Nowotny seine Dissertationsschrift zu einem theoretisch fundierten und empirisch anwendbaren Migrationsmodell fertig. Es handelt sich um die erste deutschsprachige soziologische Monografie, die den Begriff »Migration« im Titel führte. Auch wenn das Wort in den 1960er Jahren im Deutschen zumindest in Fachkontexten bereits verein-

213 Heintz und Hoffmann-Nowotny, »Das Fremdarbeiterproblem aus soziologischer Sicht«, 1969, S. 470.

214 Braun verwendete die Begriffe Assimilation und Integration weitgehend synonym. Siehe: Braun, *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung*, 1970, S. 14.

215 Interview mit Josef Martin Niederberger, 25. Oktober 2017, Bern, Interview mit Katharina Ley (Assistentin am Soziologischen Institut der Universität Zürich ab 1976–1979), 19. Januar 2017, Interview mit Jörg Stolz (Assistent am Soziologischen Institut der Universität Zürich 1994–1999), 2. Mai 2016, Lausanne.

zelt verwendet worden war, bedeutete Hoffmann-Nowotnys Arbeit einen qualitativen Sprung und markierte damit einen Wendepunkt. Migration war hier nicht nur ein anderes Wort für den traditionellen deutschen Begriff der »Wanderung«, sondern wurde zu einem integralen Element innerhalb einer größeren Strukturtheorie der »Weltgesellschaft«. Bereits nach dem Ersten Weltkrieg hatte sich im Kontext des Völkerbundes eine neue Vogelperspektive auf internationale Austausch- und Wanderungsprozesse angebahnt, die zunächst vor allem in den Migrationsstatistiken- und Typologien des International Labour Office ILO zum Ausdruck gekommen war. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde diese Vogelperspektive auf Wanderungsbewegungen zu einem Ausgangspunkt soziologischer Theoriebildung in einer neuen Weltordnung. Auch Hoffmann-Nowotnys theoretische und empirische Auseinandersetzung mit Migration trug zu einer »Intensivierung des Bewusstseins von der Welt als einem Ganzen« bei,²¹⁶ die in den 1960er Jahren anhand unterschiedlicher Themen und gesellschaftlicher Herausforderungen weiter Form annahm:²¹⁷ Das neu entstehende globale Imaginäre kam unter anderem in international vergleichbaren Kennzahlen nationalökonomischer Entwicklung wie dem Bruttosozialprodukt zum Ausdruck, in blockübergreifenden Ängsten vor atomarer Aufrüstung und weltweiter Zerstörung, sowie nicht zuletzt in der Perspektive der ersten Fotografien von der Erdkugel aus dem All im Dezember 1968.²¹⁸

Hoffmann-Nowotnys strukturfunktionalistische Theorie der Migration stellte eine Verbindung zwischen Entwicklungen auf internationaler Ebene und den nationalen Debatten um ausländische Arbeitskräfte her, die Ende der 1960er Jahre nicht nur in der Schweiz in eine neue Phase der Polarisierung eintraten.²¹⁹ Aufbauend auf seinen Vorarbeiten zwischen 1966 und 1969 nahm Hoffmann-Nowotny sein Habilitationsprojekt in Angriff: eine

216 Ulfried Reichardt, *Globalisierung. Literaturen und Kulturen des Globalen*, Berlin: De Gruyter 2010, S. 56.

217 Martin Albrow, *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*, Cambridge: Polity Press 1996.

218 Speich Chassé, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts*, 2013, S. 14 & 33; Sabine Höhler, *Spaceship Earth in the Environmental Age, 1960–1990*, London: Pickering & Chatto 2015; David Eugster und Sibylle Marti (Hg.), *Das Imaginäre des Kalten Krieges. Beiträge zu einer Kulturgeschichte des Ost-West-Konfliktes in Europa*, Essen: Klartext 2015.

219 »1968« stellt in diversen europäischen Ländern ein zentrales Datum da, an dem sich eine neue, einwanderungsfeindliche Rechte formierte, in Deutschland ebenso wie in Großbritannien und Frankreich. Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008; Damir Skenderovic, *1968 – Revolution und Gegenrevolution. Neue Linke und Neue Rechte in Frankreich, der BRD und der Schweiz*, Basel: Schwabe 2008.

umfassende theoriegeleitete empirische Studie zur »Soziologie des Fremdarbeiterproblems« am Beispiel der Schweiz, mit der er über die Landesgrenzen hinaus Karriere machen sollte. Zudem wurde seine Arbeit zu einem wichtigen wissenschaftlichen Referenzpunkt für zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich für eine solidarische Eingliederungspolitik gegenüber den ausländischen Arbeitskräften einsetzen.²²⁰

Mit der Wende hin zu einer »aktiven Eingliederungspolitik« wurden in der Schweiz in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zunehmend Stimmen in der Zivilgesellschaft laut, die sich vom vorherrschenden fremdenpolizeilichen Assimilationsverständnis abgrenzten, das auf individuelle Anpassung und Unterordnung zur Überfremdungsabwehr setzte. »Eingliederung« verstand man hier vielmehr als eine Herausforderung, die einer Öffnung der Schweizer Gesellschaft für die eingewanderten Menschen bedurfte. Dabei wurden die neuen sozialwissenschaftlichen Konzepte aufgegriffen, die sich in den 1960er Jahren in der Schweiz im Kontext der Studienkommission Gehör verschafften. Die erste soziologische Perspektivverschiebung, die hier relevant wurde, war vor allem durch Richard F. Behrendt ins Spiel gebracht worden: Assimilation als »beidseitiger« sozialer Prozess, zu dem sowohl Ausländer als auch Einheimische beitragen und eine »Strategie der Zusammenarbeit« verfolgen sollten. Dies setzte sich von der populären Vorstellung ab, die Assimilation als einseitige Anpassungsleistung von Seiten der Eingewanderten verstand. Der Begriff der »Integration« spielte bei dieser Perspektivverschiebung zunächst keine zentrale Rolle. Er bezeichnete allenfalls den Endzustand des Prozesses der Assimilation, der sowohl kulturelle als auch soziostrukturelle Aspekte der Eingliederung umfasste. Eine zweite soziologische Perspektivverschiebung im Verständnis von Eingliederung wurde Ende der 1960er Jahre von Peter Heintz und Hans-Joachim Nowotny an der Universität Zürich ins Spiel gebracht. Diese deuteten Eingliederung vor dem Hintergrund einer strukturfunktionalistischen Migrationstheorie »anomischer Spannungen« in der Weltgesellschaft und im Sinne einer »Sozio-Logik« als gesamtgesellschaftlichen Prozess, der weit über die Frage individueller Anpassung hinausging.²²¹ Anders als bei Behrendt und auch bei Braun stand hier primär die Teilhabe an sozialen Strukturen über gesellschaftliche Funktionsbereiche wie Arbeit, Recht, Bildung etc. im Vordergrund, die nunmehr als »Integration« bezeichnet wurde. Der Begriff der »Assimilation« beschränkte sich im theoretischen Rahmen dieser »Fremdarbeitersociologie« auf Teilhabe an und

220 Interview mit Josef Martin Niederberger, 25. Oktober 2017, Bern.

221 Dieser Begriff ist inspiriert von: Piñeiro, *Integration und Abwehr*, 2015. Siehe dazu auch nochmals: Espahangizi, »The ›Sociologic‹ of Postmigration«, 2019.

Übernahme von kulturellen Werten und Normen, denen nur noch eine sekundäre Bedeutung beigemessen wurde. Wie die Arbeit der Studienkommission zwischen 1961 und 1964 verdeutlichte, vollzogen sich diese soziologischen Perspektivverschiebungen nicht in einem isolierten wissenschaftlichen Raum, sondern im engen Bezug zu politischen Entwicklungen. Umgekehrt wurden die neuen sozialwissenschaftlichen Deutungsangebote und deren begrifflichen Unterscheidungen von diversen politischen Akteuren aufgegriffen, für die eigene Praxis angeeignet und für unterschiedliche Anliegen in Anschlag gebracht. Das folgende Kapitel vollzieht in Form dichter Beschreibungen der entsprechenden sozialen Kontexte nach, wie sozialwissenschaftliche Vorstellungen von Eingliederung in ein enges Austauschverhältnis mit politischen, kulturellen und auch religiösen Vorstellungen und Weltanschauungen gerieten – mit Resonanzen und auch Spannungen. Dieser Wechselbezug von Wissenschaft und Politik war konstitutiv für den integrationspolitischen Aufbruch, der sich in der zweiten Hälfte der 1960er Jahren anbahnte und in Zuge dessen die Vorstellung des »Einwanderungslands« Schweiz erstmals konkrete Form annahm.

2 Einwanderung, Eingliederung und Entwicklung – politische Aufbrüche, 1965–1981

Die Arbeit der Studienkommission für das »Problem der ausländischen Arbeitskräfte« war ein wichtiger Ausgangspunkt im Entstehen einer neuen Migrations- und Integrationssoziologie in der Schweiz. In ihrem Abschlussbericht empfahl die Kommission eine Wende hin zu einer »aktiven Eingliederungspolitik«, die nicht nur in der Wissenschaft zu einem neuen Interesse an laufenden Einwanderungsprozessen führte, sondern von unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren aufgegriffen wurde. Auch wenn die neue Eingliederungspolitik zu einem gewissen Perspektivwechsel in staatlichen Organen wie etwa dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA der Fremdenpolizei führte, wurde sie in Folge des Kommissionsberichts nicht gesetzlich verankert. Ab Mitte der 1960er Jahre lassen sich jedoch auf kommunaler Ebene, vor allem bei den Verbänden und Kirchen, verstärkte Bemühungen beobachten, den Empfehlungen der Studienkommission nachzukommen und Verantwortung für die Eingliederungsarbeit zu übernehmen. Es entstanden zahlreiche neue zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich für eine Eingliederung der niedergelassenen ausländischen Arbeitskräfte und deren Familien vor Ort praktisch einsetzten. Dabei bildeten sich insbesondere im Zuge des gesellschaftspolitischen Aufbruchs rund um 1968 Netzwerke von Initiativen und Akteuren heraus, die Eingliederung weniger als individuelle und einseitige Anpassungsleistung der eingewanderten Menschen verstanden, denn als einen sozialen Prozess, der beidseitige Anstrengungen von »Schweizern und Ausländern« und auch eine Handreichung und strukturelle Öffnung von Seiten der Aufnahmegesellschaft forderte. Christliche Werte der Nächstenliebe und des Dialogs, linke, feministische und humanitär-menschenrechtliche Traditionen internationaler Solidarität, sozialliberale Vorstellungen von Gesellschaftsreform und Chancengleichheit sowie sozialpartnerschaftliche Modelle gerieten hierbei in einen produktiven Austausch und bildeten die Grundlage für ein landesweites zivilgesellschaftliches Bündnis, das in den 1970er Jahren Form annahm. Eine wichtige Rolle spielten hierbei die theoretischen Konzepte und empirischen Studien der neuen Sozialforschung, die sich zeitgleich an den Schweizer Universitäten etablierte. Im folgenden Kapitel wird die Geschichte der zivilgesellschaftlichen Netzwerke zwischen Mitte der 1960er und Ende der 1970er Jahre in

den Blick genommen, die dieser integrationspolitischen Bewegung zugrunde lagen und die die Vorstellung davon, was Eingliederung in der Schweiz hieß und wie diese gestaltet werden sollte, maßgeblich prägten. Dabei steht insbesondere im Fokus, welche Rolle sozialwissenschaftliche Vorstellungen von Assimilation und Integration, Migration und Entwicklung in den vernetzten Initiativen spielten.

Begriffe, Konzepte und Wissensbestände prägten die Wahrnehmung der Akteure von der gesellschaftlichen Herausforderungslage, das heißt auch deren Einschätzung, wer welche Verantwortung für das Gelingen oder Scheitern von Eingliederung zu tragen hatte und welche politischen Maßnahmen ergriffen werden mussten. Wurde Eingliederung vor allem als eine von Eingewanderten zu erbringende individuelle Assimilationsleistung verstanden, dann hatte dies vor allem fremdenpolizeiliche Konsequenzen. Aus einer solchen Perspektive musste die Assimilationsbereitschaft der Ausländer staatlich begutachtet und kontrolliert werden, um »Überfremdung« zu verhindern. Ein wegweisendes Handbuch des Präsidenten der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs zur »Beurteilung der Assimilationsreife der Ausländer« legte 1968 ausführlich dar, wie dies in der Praxis von den Behörden konkret umzusetzen war.¹ Die Selektionslogik der fremdenpolizeilichen Überfremdungsabwehr, die bis ins frühe 20. Jahrhundert zurückreichte und auf der Vorstellung einer Aufteilung der Welt in unterschiedliche und nur bedingt kompatible Kulturkreise beruhte, wurde in diesem Handbuch für die 1960er Jahre aktualisiert. Der Autor Marc Virot nahm die neuere soziologische und sozialpsychologische Assimilationsforschung zur Kenntnis – insbesondere von Behrendt, Zanolli, Hagmann und Pintér –, gelangte jedoch zu einer kritischen Einschätzung: »Was ist unter Assimilation zu verstehen? Diese Frage ist nicht ohne weiteres zu beantworten [...]. Es handelt sich um einen abstrakten Begriff, der beinahe täglich verwendet wird, aber unter welchem man Mühe hat, sich etwas vorzustellen, das nicht nur einem unbestimmten Gefühl entspricht. [...] Je mehr man sich informiert, desto mehr weiss man über die Assimilation im Allgemeinen. Sie ist als sozialer Vorgang ein Aspekt des Problems. Was uns aber als Mangel erscheint, ist die Tatsache, dass mit keiner Assimilationstheorie entschieden werden kann, in welchem Zeitpunkt ein einzelner Ausländer als assimiliert betrachtet werden kann.«²

Im Sinne dieses Befunds wurden in dem Handbuch keine soziologischen Theorien, sondern konkrete Merkmale und psychologisch informierte Verfah-

¹ Virot, *Vom Anderssein zur Assimilation*, 1968.

² Ebenda, S. 3.

ren der Befragung vorgestellt, an Hand derer Behörden den »Assimilationsgrad« von eingewanderten Menschen feststellen sollten und dies auch tatsächlich taten bzw. versuchten. Für Virost bezeichnete Assimilation den »Zustand der erreichten Neutralisierung, des ›Nicht-mehr-Auffallens‹«. Er führte weiter aus: »Bildlich gesprochen handelt es sich um den äussersten von mehreren konzentrischen Kreisen. Zuerst passt sich ein Ausländer seiner unmittelbaren Umgebung an, das heisst seinen Kollegen am Arbeitsplatz und den Mitbewohnern seines Hauses. Dann kommen Bekannte, Ärzte, Geschäftsinhaber, Verkaufspersonal, Mitbenützer von Transportmitteln, die Fabrik, das Strandbad, der Verein, die Wirtschaft, später vielleicht die Wohngemeinde, die weitere Umgebung und möglicherweise die Region bis zum Kanton. Die Anpassung wird dabei immer abstrakter und ist es beim grössten Kreis, der Schweiz, beinahe sicher.«³

Wenn jedoch »Eingliederung« und »Assimilation« im Sinne Behrendts und der UNESCO als ein von beiden Seiten, also Einheimischen und Eingewanderten getragener kooperativer Prozess verstanden wurde, dann brauchte es kein fremdenpolizeiliches Kontrolldispositiv, sondern eine strukturelle Öffnung der Aufnahmegesellschaft, um im Sinne der Soziologie von Heintz und Hoffmann-Nowotny die Möglichkeitsbedingungen zu schaffen. Diese ›Sozio-Logik‹ der Eingliederung, die ab Mitte der 1960er Jahre in der Schweiz AnhängerInnen fand, orientierte sich an der neuen Sozialforschung, die sich zu der Zeit an Schweizer Universitäten etablierte. Sozialwissenschaftliches Wissen zu Prozessen der Eingliederung spielte in den Netzwerken, die sich für eine Anerkennung der Einwanderungstatsache in der Schweiz einsetzten, eine zentrale Rolle. Die Begriffe »Migration« und »Integration« wurden aufgegriffen und angeeignet. Sie erlaubten es den Akteuren, ihre politischen Perspektiven zu schärfen und auch Differenzen zu artikulieren. So eröffnete etwa der soziologische Begriff der Integration, eine gesellschaftliche Perspektive auf Eingliederung. Der Begriff der Integration erlaubte es zudem, zwischen kulturellen und strukturellen Aspekten der Eingliederung zu unterscheiden. Er ergänzte die tendenziell individualistische Terminologie der Assimilation bzw. fächerte deren Bedeutungsbandbreite auf. Der Begriff der Migration stellte wiederum eine Verbindung her zwischen der Frage der Eingliederung der ausländischen Arbeitskräfte und den entwicklungspolitischen Aufbrüchen um 1968 bzw. den internationalistischen Perspektiven der neu entstehenden »Dritte-Welt-Bewegung«.

3 Ebenda, S. 110 f.

2.1 Akteur-Netzwerke und Wissenskulturen der Integration – der methodische Ansatz

In der gegenseitigen Verschränkung und Verstärkung soziologischer, religiöser, humanitärer und politischer Ansätze entstand in der Schweiz zwischen den späten 1960er und frühen 1970er Jahren ein neuer Imaginations-, Wissens- und Handlungsraum der Einwanderung. Im Zentrum stand die Vorstellung von Integration als ›beidseitigem Prozess‹. Dieses Narrativ war in verschiedene Richtungen anschlussfähig und bildete den *common ground*, den gemeinsamen epistemischen Nenner, auf dem sich die entsprechenden Initiativen und Netzwerke konstituierten. Diese Wissensgrundlage strukturierte nicht nur Perspektive und Wahrnehmung, sondern wurde auch als Handlungsmaxime verstanden, die sozialen Sinn stiftete. Es wurden Interaktionsprozesse vorbereitet, bei denen sich »Schweizer und Ausländer« solidarisch begegnen, in Dialog treten und zusammenarbeiten konnten und sollten.

Der Blick auf lokale Netzwerke der Integration und deren Wissenskultur in und um die Stadt Zürich bietet sich als historische Fallstudie an, um die historische Genealogie der Integrationspolitik in der Schweiz näher zu beleuchten. Mit Wissenskultur sind hier nicht nur die Wissensinhalte gemeint, sondern auch diejenigen Praktiken, Medien, Infrastrukturen und Akteure, die den epistemischen Zusammenhang herstellen, auf dem die lokalen Netzwerke der Integration sich konstituieren und handeln konnten. In Zürich kamen relevante gesellschaftliche Akteure zusammen, von kirchlichen Einrichtungen, zivilgesellschaftlichen Initiativen, politischen Organisationen sowie Vereinen und Verbänden der AusländerInnen bis hin zu städtischen Expertenkommissionen. Die Nähe zur Universität Zürich, an der die Soziologen Peter Heintz und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny wirkten, oder etwa auch der Volkskundler Arnold Niederer, vereinfachten den direkten Austausch mit sozialwissenschaftlicher Wissensproduktion. Insgesamt waren die Städte als Orte der sozialen Verdichtung und Modernisierung auch Motoren einer neuen Integrationspolitik. Aufgrund der überschaubaren Größe der Zusammenhänge in der Schweiz können hier sowohl inhaltliche als auch personelle Beziehungsgeflechte und Überschneidungen in den Blick genommen werden, entlang derer die Herausbildung integrationspolitischer Netzwerke – auf sozialer und epistemischer Ebene – sichtbar und in Form einer dichten Beschreibung darstellbar wird. Dabei wird im Folgenden auch untersucht, inwiefern die lokalen Netzwerke auf kantonaler und nationaler Ebene vernetzt waren und im Austausch mit internationalen Debattenkontexten und Organisationen standen. Ein allzu

eingeschränkter Fokus auf das Lokale würde auch hier die tatsächliche Verflechtung dieser verschiedenen Ebenen sowie die Dynamiken, die daraus entstehen, aus dem Blick verlieren.

Soziale Netzwerke sind keine linearen Gebilde. Um sie zu untersuchen und dann in Textform bringen zu können, bedarf es analytischer sowie narrativer roter Fäden. Die neuere Wissensforschung lädt methodisch dazu ein, nicht nur menschlichen, sondern auch nicht-menschlichen Akteuren in Aktion zu folgen, um die Verbindungen innerhalb von sogenannten »Akteur-Netzwerken« in den Blick zu bekommen.⁴ Das heißt, dass sich das Augenmerk der Netzwerkanalyse auch auf die Eigenmächtigkeit und Eigenlogik von Objekten richten kann und auf die Frage, inwiefern diese Objekte Austauschprozesse und Dynamiken von Akteur-Netzwerken aktiv mitprägen. Im Fall der integrationspolitischen Netzwerke in und um Zürich zwischen Ende der 1960er und Mitte der 1970er Jahre werden in diesem Sinne sowohl epistemische als auch menschliche Akteure in den Blick genommen. Einerseits geht es um zwei Wissensfiguren, die aktiv Wahrnehmung und Handeln strukturierten und somit auch als epistemische Akteure im Netzwerk verstanden werden können: das Narrativ des »beidseitigen Prozesses« der Eingliederung sowie der Begriff der Migration als Brückenkonzept zwischen den Handlungsfeldern Einwanderung und Entwicklungspolitik. Andererseits richtet sich der Fokus auf einen konkreten Ort: das evangelische Tagungs- und Studienzentrum Boldern und dort spezifisch auf die Arbeit des Studienleiters Peter Gessler. Als menschlicher Akteur im Netzwerk setzte Gessler nicht nur relevante Impulse und stellte zahlreiche Verbindungen her, sondern wirkte auch in unterschiedlichen Organisationskontexten maßgeblich mit und vermittelte zwischen ihnen.⁵

Peter Gessler wurde 1965 im evangelischen Tagungszentrum Boldern angestellt, wo er als Studienleiter zahlreiche wegweisende Veranstaltungen zusammen mit unterschiedlichen Experten, Gästen und Kooperationspartnern zum Themenfeld Integration, Migration und Entwicklungspolitik organisierte, insbesondere in Zusammenarbeit mit »Ausländerorganisationen«.⁶

4 Andréa Belliger und David J. Krieger (Hg.), *ANThology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld: transcript 2006.

5 Dabei handelte es sich um keine Ausnahme: Claudia Lepp (Hg.), *Christliche Willkommenskultur. Die Integration von Migranten als Handlungsfeld christlicher Akteure nach 1945*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2020.

6 Interview mit Peter Gessler von Andreas Feurer am 3. November 2008 in Basel, sowie von Kijan Espahangizi am 26. März 2020 per Email und am 19. Juli 2020 in Basel. Beim Begriff »Ausländerorganisation« handelt es sich um einen Quellenbegriff, der hier übernommen wird. »Ausländer« war auch eine Selbstbezeichnung, die in der Zeit vor allem im generischen Masku-

Der kirchliche Kontext, speziell der Austausch mit dem Ökumenischen Rat der Kirchen mit Sitz in Genf (auch: Weltkirchenrat bzw. World Council of Churches WCC) sowie den Migrationskommissionen der Landeskirchen spielte hier ebenfalls eine wichtige Rolle.

Aus dem Boldern-Kontext heraus wurde 1967 zudem die Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer initiiert, in der diverse VertreterInnen aus der Zivilgesellschaft, etwa aus Gewerkschaften und Ausländerorganisationen mitwirkten. Als Gemeinderat der Stadt Zürich regte Gessler weiterhin die Schaffung der Kommission für Assimilierungsfragen (ab 1970: für Ausländerfragen) an und stand im Austausch mit Sozialwissenschaftlern wie dem Volkskundler Arnold Niederer, dem Soziologen Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und anderen mehr. Zusammen mit der Paulus-Akademie, einer katholischen Weiterbildungseinrichtung, organisierte Gessler diverse Tagungen, aus denen etwa auch das »Manifest der ausländischen Frauen« und die landesweite Mitenand-Initiative hervorgingen.⁷ Diese setzte sich für eine grundlegende Wende in der »Ausländerpolitik« mit dem Ziel einer integrationspolitischen Öffnung ein und wurde von Eingewanderten und Einheimischen getragen. Mitte der 1970er endete nicht nur die Arbeit von Peter Gessler in Boldern, sondern mit der Wirtschaftskrise auch die Ausländerbeschäftigung der Boom-Ära in der Schweiz.⁸ Bis zur zweiten Hälfte der 1970er Jahre hatten sich landesweit starke Akteur-Netzwerke herausgebildet, die lokal verankert, national und international vernetzt waren.

2.2 Kirche, Gesellschaft und Wissenschaft im Dialog, 1961–1965

Peter Gessler nahm 1965 als Quereinsteiger ohne theologische Ausbildung die Arbeit am evangelischen Studien- und Tagungszentrum Boldern auf. Der promovierte Historiker war in Boldern für gesellschaftspolitische Fragen verantwortlich.⁹ Sein Arbeitsauftrag spiegelte die Tatsache wider, dass die

linum verwendet wurde. Alternative Begriffe wie MigrantInnenorganisationen oder Einwandererorganisationen würden Konnotationen einführen, die anachronistisch sind. Erstens bezeichnete sich damals niemand als »MigrantIn« selbst, noch waren alle davon überzeugt waren, dass sie dauerhaft einwandern wollten. Auch der Begriff »Exilorganisationen« wäre hier historisch nicht zutreffend.

7 Baumann, ...und es kamen auch Frauen, 2014; Espahangizi, »Ein Civil Rights Movement in der Schweiz?«, 2018.

8 Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013.

9 Peter Gessler, *Eingewanderte und Einheimische. Die Boldernarbeit im Bereich Migration 1965–1975*, unpubliziertes Gedächtnisprotokoll basierend auch auf persönlichen Unterlagen,

11. März 2009, in: Privatarchiv Peter Gessler.



Abbildung 6: Plenarversammlung am 3. Kongress des Weltkirchenrats, Neu-Delhi, Indien, 1961 (Quelle: WCC Photo Archives ND15-35, mit freundlicher Genehmigung)

Kirchen in den 1960er Jahren ihre Rolle in der modernen Gesellschaft neu zu finden suchten, in der Schweiz und weltweit. Nach dem Zweiten Weltkrieg war eine internationale ökumenische Bewegung entstanden, die sich 1948 im Ökumenischen Rat der Kirchen (Weltkirchenrat) organisierte. Im Verlauf der 1950er Jahre rückte dieser internationale Dachverband protestantischer, anglikanischer und später auch orthodoxer Kirchen, in dem insbesondere auch die Laienbewegung an Einfluss gewann, Fragen nach dem Verhältnis von Kirche und Gesellschaft ins Zentrum der Arbeit.¹⁰

Der zentrale Wendepunkt hin zur gesellschaftspolitischen Öffnung und Globalisierung der ökumenischen Bewegung war die dritte Generalversammlung des Weltkirchenrats im Jahr 1961 in Neu-Delhi, die auch in den internationalen Medien große Beachtung fand.¹¹ Im Sinne der allgemeinen

¹⁰ Kunter und Schilling (Hg.), *Globalisierung der Kirchen. Der Ökumenische Rat der Kirchen und die Entdeckung der Dritten Welt in den 1960er und 1970er Jahren*, 2014.

¹¹ Katharina Kunter und Annegreth Schilling, »Der Christ fürchtet den Umbruch nicht«. Der Ökumenische Rat der Kirchen im Spannungsfeld von Dekolonisierung, Entwestlichung und Politisierung«, in: *Globalisierung der Kirchen. Der Ökumenische Rat der Kirchen und die Entdeckung der Dritten Welt in den 1960er und 1970er Jahren*, hg. von Katharina Kunter und Annegreth Schilling, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2014, S. 19–74, hier: S. 24 & 57. Zum Begriff der

Aufbruchsstimmung, die die politische Umbruchphase um 1960 begleitete, stellten die Delegierten fest, dass sich die Welt in einem »raschen gesellschaftlichen Wandel« befand und auch die Kirchen darauf reagieren mussten.¹² Nach den postkolonialen Staatengründungen der Nachkriegszeit konnten sich die sogenannten »Entwicklungsländer« in internationalen Foren vermehrt Gehör verschaffen. Das Treffen des Weltkirchenrats fand bezeichnenderweise erstmals in einem Land der »Dritten Welt« statt. Die VertreterInnen der neuen asiatischen und afrikanischen Länder spielten eine wichtige Rolle für den Entschluss des Weltkirchenrats von 1961, dass sich die Ökumene zentral mit Fragen der Entwicklungshilfe und internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit zu befassen hatte.

Ein wichtiges Thema der Konferenz in Neu-Delhi war die Auseinandersetzung mit den weltweiten Flucht- und Wanderungsbewegungen, die in Folge von Dekolonisation, Modernisierung und wirtschaftlicher Entwicklung zugenommen hatten. Den ersten Impuls dazu hatte eine Migrationskonferenz des Ökumenischen Rats der Kirchen gegeben, die im Vorfeld in der Westschweiz stattgefunden hatte.¹³ An der Tagung in Leysin, die von der Division of Inter-Church Aid and Service to Refugees des Weltkirchenrats organisiert wurde, nahmen über zweihundert Kirchendelegierte sowie RegierungsvertreterInnen, BeraterInnen und BeobachterInnen aus über dreißig Ländern teil.¹⁴ Die Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen und Vertriebenen hatte eine lange Tradition in den Kirchen, nahm aber in der Nachkriegszeit ein neues Ausmaß an und war für die Entwicklung der weltweiten ökumenischen Bewegung konstitutiv.¹⁵ Es entstand ein internationales Netz von Hilfsdiensten und allein der Weltkirchenrat versorgte über 200'000 Flüchtlinge.¹⁶ Die Beschäftigung mit Flüchtlingen und Vertriebenen sensibilisierte die ökumenische Bewegung auch für die Situation »vieler anderer Kategorien von MigrantInnen«, deren Zahl nach dem Zweiten Weltkrieg im Zuge des Wirtschaftsbooms weltweit rasant zugenommen hatte. Insbesondere die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen

»Dritten Welt« siehe Konrad J. Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität. Die Dritte-Welt-Bewegung in der Schweiz zwischen Kritik und Politik, 1975–1992*, Zürich: Chronos 2011, S. 13.

12 Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt*, 1998, S. 127.

13 Programme. Migration conference, Leysin, Switzerland, June 11–16, 1961, in: World Council of Churches Archives Genf (WCC Archives) 425.4.095.

14 »The Leysin Migration Conference«, in: R. E. M. P. *Bulletin (Research Group for European Migration Problems)* 9 (3), S. 77–81, hier: S. 77.

15 Bereits 1951 war etwa auch die International Catholic Migration Commission gegründet worden.

16 Migration Newsletter 1, July 1960, S. 2, in: WCC Archives 425.4.096 (Newsletter, Minutes, Migration, 1947–1979).



Abbildung 7: Delegierte aus Afrika and Asien am 3. Kongress des Weltkirchenrats, Neu-Delhi, Indien, 1961 (Quelle: WCC Photo Archives ND 64-22, mit freundlicher Genehmigung)

und »Wanderarbeitern« fiel in der Praxis immer schwerer. Laut Baldwin Sjollema, dem Leiter des Migrationssekretariats des Weltkirchenrats,¹⁷ sollte der kirchliche »Dienst am Migranten« sowohl die materiellen als auch spirituellen Bedürfnisse umfassen und nicht nur der Ausgrenzung, sondern auch der »Entwurzelung« in den Aufnahmeländern entgegenwirken.¹⁸ Mehr noch, die Kirche selbst sollte in der Auseinandersetzung mit »Migration« ihre Rolle und Aufgabe in der Welt überdenken: Sie sollte »in Bewegung geraten«.¹⁹

Inhaltlich spielten auf der Konferenz in Leysin neben theologischen Überlegungen auch sozialwissenschaftliche Perspektiven eine tragende Rolle. So arbeitete Sjollema, der in den Niederlanden Soziologie studiert und bereits Erfahrungen im Bereich der internationalen Migrationsstatistik gesammelt hatte, in der Vorbereitungsgruppe der Tagung eng mit dem sozialwissenschaftlichen Think Tank *Research Group for European Migration*

17 Siehe die autobiografische Darstellung zu seinem Werdegang im Weltkirchenrat: Baldwin Ch. Sjollema, *Never Bow to Racism. A Personal Account of the Ecumenical Struggle*, Genf: WCC Publications 2015.

18 Sjollema, »The Leysin Migration Conference«, 1961, S. 78.

19 Ebenda, S. 79.

zusammen, der 1952 in Den Haag ins Leben gerufen worden war.²⁰ Den Auftaktvortrag auf der Tagung in Leysin hielt der Soziologe und Demograph Dudley Kirk, der zudem Direktor des Population Council war. Dabei handelte es sich um einem regierungsnahen Think Tank zu Weltbevölkerungsfragen in Washington, DC, der mit Unterstützung der Rockefeller Foundation 1952 als erste Institution zu diesem Thema gegründet worden war.²¹ In seiner Rede beschrieb Kirk die Nachkriegszeit als eine neue Ära, in der »die Kräfte der ökonomischen und sozialen Entwicklung« das »Migrationsfieber« nach Europa und in die Welt gebracht hatten. In einer »neuen Welt«, in der sich »die Hoffnung auf ökonomische Entwicklung und menschliche Würde« Bahn brach und Menschen nicht mehr bereit waren, Armut, Elend und Ungerechtigkeit als Schicksal hinzunehmen, bestand laut Dudley das »Potential für eine viel größere Migration«. Im Sinne der soziologischen Theoriebildung der Zeit argumentierte er, dass die »Revolution der Erwartungen« zusammen mit der »Bevölkerungsexplosion« aufgrund des medizinisch-technologischen Fortschritts gesellschaftliche »Spannungen und Konflikte« verstärken und so neue weltweite Migrationsbewegungen hervorbringen würde.²² In den theologischen Beiträgen auf der Tagung wurde dieser Faden aufgegriffen und Migration zu einer menscheitsbestimmenden Kraft aufgewertet. So hieß es dort: »Am Anfang der Geschichte des auserwählten Volkes steht der Ruf zur Migration. Abraham musste seine Heimat verlassen [...] und sich auf die abenteuerliche Reise ins Unbekannte begeben.« Vor dem Hintergrund der Bibelexegese wurde »*the migrant*«, sowie dessen Entwurzelung und Reise, zur »Parabel für den Glauben«: »Glauben heisst in Bewegung zu sein. Ein Gläubiger ist ein Migrant.«²³ Nichtsdestotrotz wurde in der theologischen Kontroverse darüber, ob es ein allgemeines »Recht auf Migration« gebe, eine Güterabwägung gegenüber dem Recht von Gemeinschaften vorgenommen, sich der Einwanderung unter Umständen zu verwehren.²⁴ »Einwanderungskontrolle« von Nationalstaaten war, so die Schlussfolgerung, aus biblischer Sicht nicht verwerflich, auch wenn die Tür

20 G. Beijer, »Ten Years Activities of R.E.M.P.«, in: *R. E. M. P. Bulletin (Research Group for European Migration Problems)* 9 (3), 1961, S. 82–85.

21 Factors in Present Day Migration, Address made by Dr. Dudley Kirk. Migration conference, Leysin, Switzerland, June 11–16, 1961, in: WCC Archives 425.4.095.

22 Ebenda, S. 3, 6 & 8.

23 Migration in Biblical Perspective by Professor Pieter de Jong, Migration conference, Leysin, Switzerland, June 11–16, 1961, S. 1, in: WCC Archives 425.4.095.

24 Is there a Christian Right of Migration? by Dr. A. Freudenberg, Frankfurt a. M. (with comments Professor Benjamin Moraes, Rio de Janeiro and Mr. J. M. Ross, London), Migration conference, Leysin, Switzerland, June 11–16, 1961, S. 1, in: WCC Archives 425.4.095.

für die Bedürftigen geöffnet werden und fremdenfeindliche Ausgrenzung geächtet werden sollte.²⁵ Die ökumenische Bewegung forderte die nationalstaatliche Ordnung nicht heraus, brachte sich jedoch als eine internationale, korrektive Kraft ins Spiel, die sich für das Anliegen der »migrants« einsetzte. Dieser Spagat spiegelte sich in den Empfehlungen der Tagung an das Zentralkomitee des Weltkirchenrats wider, die im selben Jahr auf der dritten Generalversammlung in New Delhi bestätigt wurden: Zum einen sollten sich die Mitgliedskirchen vor Ort direkt für die »migrants« einsetzen und diese betreuen, und zum anderen Wege finden, um in deren Interesse auf die jeweiligen Landesregierungen einzuwirken.²⁶ Eine Hauptaufgabe des Weltkirchenrats sollte es zudem sein, mit Hilfe von Informations- und Beratungsangeboten den internationalen Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedskirchen zu fördern. Der in drei Sprachen herausgegebene Newsletter *Migrations / Migration Today / Ausländerarbeit* mit einer Auflage von fünftausend Exemplaren war ein wichtiges Medium hierfür. Der Newsletter, dessen erste Ausgabe bereits 1960 erschienen war, informierte über Initiativen der ökumenischen Bewegung, über soziale und politische Entwicklungen sowie über die neueste Sozialforschung und Literatur zum Themenfeld Migration.²⁷ Die Zeitschrift wurde vom neu eingerichteten Migrationssekretariat in Genf im Auftrag des Weltkirchenrates herausgegeben. Unter der Leitung von Baldwin Sjollemma sollte das Sekretariat internationalen Austausch und Vernetzung koordinieren und fördern sowie eigene Studien zu Migrationsfragen durchführen.²⁸

Migrationskommissionen in den Schweizer Landeskirchen

Die Schweizer Landeskirchen nahmen die Anregungen des Weltkirchenrates rasch auf, nicht zuletzt, weil die räumliche Nähe den direkten Austausch vereinfachte. Die Migrationstagung von 1961 hatte in der Westschweiz stattgefunden und das Sekretariat des Weltkirchenrates befand sich wie bei vielen anderen internationalen Organisationen in Genf. Bereits im Oktober 1962 beschlossen die evangelisch-reformierten Kirchen der Schweiz, eine »Migrationskommission« einzusetzen, die in engem Austausch mit dem entsprechenden Sekretariat des Weltkirchenrats stehen

25 Ebenda, Appendix I, 1 & Appendix II, 2.

26 Recommendations to the Central Committee of the World Council of Churches, Migration conference, Leysin, June 11–16, 1961, in: WCC Archives 425.4.095.

27 Migration Newsletter 1, July 1960, in: WCC Archives 425.4.096.

28 An interim report on the development of the work of the secretariat for migration, DICARWS Executive Committee, Paris, August 1962, in: WCC Archives 425.4.097 (WCC Migration Secretariat).

sollte.²⁹ Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund SEK war bereits im Vorbereitungsausschuss zu einer Tagung im deutschen Arnoldshain vertreten, auf der 1963 eine eigenständige Plattform des Weltkirchenrates zu Arbeitsmigration in Europa ins Leben gerufen wurde.³⁰ Das Churches' Committee on Migrant Workers in Western Europe – bzw. auf deutsch: Ausschuss der Kirchen für Fragen der ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa – stand in engem Austausch mit Vertretern der International Labour Organization ILO, der EWG und des Europarats. Die Sozialcharta des Europarats von 1961 erweiterte die Europäischen Menschenrechtskonvention um soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte und in Artikel 19 speziell auch um das Recht der »migrant workers« und ihrer Familien auf Schutz und Betreuung.³¹ Um ein genaueres Bild der Situation und Betreuung der »Wanderarbeiter« in Westeuropa zu erhalten, führte das WCC Migrationssekretariat im Namen des Ausschusses zunächst eine Umfrage bei den Mitgliedskirchen durch.

In ihrer Antwort auf diese Umfrage berichtete die Vertreterin des Hilfswerks der evangelischen Kirchen Schweiz HEKS Marion Römer-Spörri im Namen der Schweizerischen evangelischen Kirchen SEK, dass »der Aufbau einer eigentlichen Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer« in der Schweiz »noch in den Anfängen« steckte. So gab es viele oft lokale Angebote und Initiativen für die mehrheitlich »christlichen Brüder«, doch mangelte es an Austausch und Koordination:³² In einzelnen evangelisch-reformierten Gemeinden gab es Seelsorge, Bibelstunden und diakonische Betreuungsangebote auf italienisch und spanisch. Die römisch-katholischen Bischöfe hatten im Mai 1962 zum *Sonntag des Emigranten* ein Hirtenschreiben mit dem Titel *Der ausländische Arbeitnehmer als unser Mitmensch und Glaubensbruder ver-*

29 Minutes of the meeting of the migration subcommittee, Genf, 26. November 1962, in: WCC Archives 425.4.097.

30 Ökumenischer Rat der Kirchen, *Fremde unter uns. Bericht der Konferenz über Fragen der ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa, Arnoldshain, Westdeutschland, 10.–15. Juni 1963*, Genf: Ökumenischer Rat der Kirchen 1964.

31 Der Name des Ausschusses zeigt wie schon beim Newsletter, dass Migrationssemantiken im Deutschen zu der Zeit nicht geläufig waren, anders als im Englischen und Französischen. Rapport sur les activités du secrétariat pour les migrations de 1962 à 1967 (B. Ch. Sjollem), August 1967, in: WCC Archives 425.4.097; First Meeting, Preparatory Commission, Conference on Migrant Workers in Europe, Genf, 9.–11. November 1962, in: WCC Archives 425.9.004 (Inter-Church Aid Migration Secretariat, 1961–1974).

32 Übersicht über die Hilfe von Seiten der Kirchen und Freiwilligen Organisationen für Gastarbeiter in Westeuropäischen Ländern. Angaben für die Schweiz gemäß Fragebogen des Sekretariats für Migration des Ökumenischen Rates der Kirchen, Felix Auer & Marion Roemer, 8. April 1963, in: WCC Archives 425.9.004.

fasst und die Schweizerische Caritas-Zentrale erstellte im selben Jahr eine »Werkmappe für Ausländerbetreuung«. Zudem gab es Formen ökumenischer Zusammenarbeit etwa auch mit griechisch-orthodoxen Gemeinden. Insgesamt war man davon überzeugt, dass die Schaffung von Beratungsstellen sowohl für Schweizer als auch Ausländer mit erfahrenen, sprachkundigen Fachleuten am effektivsten war und Priorität haben sollte. Auf kantonaler Ebene entstanden bis Mitte der 1960er Jahre diverse »Arbeitsgemeinschaften«, in denen die Kirchen zusammen mit Gemeinden, Arbeitgebern, Gewerbeverbänden, gemeinnützigen Vereinen, christlichen Gewerkschaften und Missionen ein Netzwerk von Angeboten zur sozialen »Betreuung ausländischer Arbeitskräfte« aufbauten.³³

Um die landesweite Koordination der kirchlichen Angebote, Initiativen und Kooperationen leisten zu können, brauchte es in den Landeskirchen entsprechende Organe auf gesamtschweizerischer Ebene. Diese wurden jedoch erst Mitte der 1960er gegründet, nachdem die Studienkommission für das »Problem ausländischer Arbeitskräfte« ihren Bericht veröffentlicht hatte und darin die großen Verbände und zivilgesellschaftlichen Organisationen dazu aufrief, sich stärker in die »aktive Eingliederungspolitik« einzubringen. So wurde die Schweizerische katholische Arbeitsgemeinschaft für die Fremdarbeiter SKAF erst 1965 auf Antrag der nationalen Bischofskonferenz gegründet.³⁴ Auch die Gründung einer zentralen »Kommission für Migrationsfragen« des SEK und eines entsprechenden Sekretariats verzögerte sich. Die innerkirchlichen Kontroversen um dessen Arbeitsauftrag verdeutlichen die unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen, die hier aufeinandertrafen.³⁵ Insbesondere der diakonische Kontext der Centres Sociaux Protestants in Westschweizer Gemeinden, die bereits 1964 eine eigene regionale Sozialkommission für Fremdarbeiter gegründet hatten,³⁶ machten sich für die Gründung einer landesweiten Kommission

33 Basellandschaftliche Arbeitsgemeinschaft für die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte Jahresbericht 1965, in: BAR J2.257#2001/124#1280* (Migrationskommission SEK). Siehe hierzu auch: Angelika Wenzel, »Von der Betreuung zur Integration. Wahrnehmungsmuster und -wandel der Arbeitsmigranten in der Ausländerbetreuung der Basler »Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige« (GGG) in den 1960er Jahren«, in: *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde* 106, 2006, S. 79–111.

34 Brief SKAF an HEKS, 18. Januar 1966 & Jahresbericht 1965/1966. Schweizerische katholische Arbeitsgemeinschaft für die Fremdarbeiter SKAF, 15. November 1966, in: BAR J2.257#2001/124#1285* (Migrationskommission SEK).

35 Brief des SEK Vorstands an SKAF. Migrationsfragen, 17. Februar 1966, in: BAR J2.257#2001/124#1285*.

36 Brief von Daniel Pache (Commission social pour les travailleurs étrangers) an SEK, 28. Dezember 1965, in: BAR J2.257#2001/124#1282* (Migrationskommission SEK).

stark.³⁷ Eine Umfrage unter den Mitgliedskirchen des SEK zur Abgeordnetenversammlung 1965 zeigte jedoch auf, dass sich dieselben politischen Spannungen und Polarisierungen rund um das »Fremdarbeiterproblem«, die die Gesellschaft prägten, auch durch die Gemeinden zogen. So wurden etwa einzelne Pfarrer, die sich für die ausländischen Mitmenschen einsetzten, von außen, aber auch in ihren Gemeinden »als Italienerpfarrer abgestempelt«. Andererseits wurde die »Fremdarbeiterüberschwemmung« von einigen auch als ein Zeichen Gottes angesehen, dass alle Gläubigen immer in »Wanderschaft« seien, selbst in ihrer »Heimat«. Das Zeichen würde ihnen vor Augen führen, was es hieß, »Fremdling« zu sein.³⁸ Insbesondere waren sich die Abgeordneten der Mitgliedskirchen des SEK nicht einig, ob es zuvorderst um praktische lokale Betreuungsangebote für die »Fremdarbeiter« durch Seelsorge und sozialen Diensten gehen sollte, oder darum, dass sich die Landeskirchen im Hinblick auf staatspolitische Fragen gegenüber der Schweizer Regierung positionieren und zudem auch auf internationaler Ebene aktiv einbringen sollten.³⁹ Um umfassendere gesellschaftspolitische Perspektiven innerhalb der Landeskirche zu legitimieren, führte die Kommission für Migrationsfragen auch neuere soziologische Arbeiten an. So verwies der Westschweizer Pfarrer Marcel Pasche als Kommissionsmitglied in einer Aussprache mit der SEK-Leitung auf die Dissertation von Herman-Michael Hagmann, der wie er aus dem Wallis stammte.⁴⁰ Allgemein war der Gebrauch von Migrationssemantiken bzw. die Einordnung der Fremdarbeiterfrage in den größeren Kontext des internationalen »Migrationsproblems« in den späten 1960er Jahren vor allem für diejenigen Stimmen innerhalb der Schweizer Kirchen relevant, die wie Peter Gessler und etwa auch der Leiter des Instituts für Sozialethik des SEK Hans Ruh der Auffassung waren, dass sich die Kirche gesellschaftspo-

37 Brief von Raynald Martin (Centre Social Protestante Genève) an Alphonse Kuenzi (Präsident der SEK), 4. Januar 1965, in: BAR J2.257#2001/124#1282*.

38 Brief von R. Hardmeier (Pfarrer) an die SEK Kommission für Migrationsfragen, 20. Oktober 1965, in: BAR J2.257#2001/124#1278* (Migrationskommission SEK).

39 Brief H. Hellstern (HKS) an A. Kuenzi (SEK), 25. Februar 1965; Brief des SEK Vorstandes an die Mitgliedskirchen. Betreuung ausländischer Arbeitskräfte. 29. April 1965; Bericht des Vorstandes. Ausländische Arbeitnehmer in der Schweiz. Traktandum 19. Abgeordnetenversammlung, Schweizerischer evangelischer Kirchenbund, 1965; Brief Hans-Peter Koch an A. Lavanchy (SEK), 22. Juli 1966; in: BAR J2.257#2001/124#1277*. Neukonzipierung der Arbeit unserer Kommission. Kommission für Migrationsfragen, 9. September 1966, in: BAR J2.257#2001/124#1278*.

40 Protokoll des SEK Ausschusses für soziale Fragen. 5. Aussprache mit einer Delegation der Migrationskommission über Perspektiven des kirchlichen Auftrages im Rahmen des Migrationsproblems, 15. Juni 1967, in: BAR J2.257#2001/124#1278*.

litischen Fragen stellen sollte. Damit einher ging die Forderung, enger mit internationalen Organisationen wie dem Weltkirchenrat oder dem Churches' Committee for Migrant Workers in Western Europe zusammenzuarbeiten.⁴¹ Migrationsfragen und entwicklungspolitische Perspektiven wurden hier eng zusammengedacht. Die Konfliktlinie zwischen denjenigen, die das »Fremdarbeiterproblem« als rein nationale pastorale Frage der Schweizer Landeskirchen behandeln wollten und denjenigen, die es in einen größeren globalen Kontext gesellschaftlicher Herausforderungen verorteten, lässt sich auch daran ablesen, wer Migrationssemantiken verwendete und wer nicht.

2.3 *Migration und Entwicklung am Studien- und Tagungszentrum Boldern, 1965–1969*

Peter Gessler trat seine Arbeit am evangelischen Tagungs- und Studienzentrum im Boldern 1965 an – im selben Jahr, als die Landeskirchen ihre ersten zentralen Migrationskommissionen einrichteten. Gessler war als promovierter Historiker im Werbe- und Verkehrsbereich tätig gewesen und hatte zuvor auf der Landesausstellung von 1964 gearbeitet. Im Rahmen der »Expo 64« hatte er hautnah miterleben können, dass Marketingwissen und empirische Sozialforschung eine zunehmend wichtige Rolle in der Aushandlung des gesellschaftlichen Selbstverständnisses und der nationalen Identität der Schweiz spielten. Die »öffentliche Meinung« war in der Nachkriegsschweiz zu einem zentralen Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse geworden, dem Rechnung zu tragen war, der aber auch durch »Meinungsforschung« wissenschaftlich ermittelt und beeinflusst werden konnte.⁴² Vor dem Hintergrund dieser beruflichen Erfahrung stellte sich Gessler 1965 der Herausforderung, das evangelische Tagungs- und Studienzentrum in Boldern im Hinblick auf gesellschaftliche Fragen neu aufzustellen.

Kurz nach Gesslers Arbeitsantritt identifizierte man in Boldern zwei »Problemkreise«,⁴³ mit denen man sich weiter auseinandersetzen wollte: »Entwicklungspolitik« und »das Leben der Ausländer in der Schweiz«. Untersucht man die Aktivitäten des evangelischen Tagungs- und Studienzentrums Boldern in

41 Vorschlag für eine Neukonzeption der Arbeit der Migrationskommission, von Hans Ruh zuhanden des SEK Vorstands, Sitzung vom 7. Dezember 1967, 27. November 1967 in: BAR J2.257#2001/124#1279* (Migrationskommission SEK).

42 Weber, *Umstrittene Repräsentation der Schweiz*, 2014. Siehe auch: Hartmut Berghoff (Hg.), *Marketinggeschichte. Die Genese einer modernen Sozialtechnik*, Frankfurt a. M.: Campus 2007.

43 18. Jahresbericht des Tagungs- und Studienzentrums Boldern, Männedorf, 1965, S. 145, in: Boldern-Archiv (Jahresberichte).



Abbildung 8: Tagungs- und Studienzentrums Boldern, 1968 (Quelle: Boldern-Archiv / Boldern intern 1968/69)

der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, rückt ein historischer Zusammenhang entwicklungs- und ausländerpolitischer Debatten in der Schweiz in den Blick, der in der Forschung bis dato kaum weiterverfolgt wurde.⁴⁴ So gibt es in der Schweiz zwar eine reichhaltige Geschichtsschreibung zum »Handlungsfeld Entwicklung« sowie auch umfangreiche Forschung zur Migrationsgeschichte⁴⁵ – aber die historischen Verbindungen zwischen beiden Feldern sind noch nicht aufgearbeitet. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die geschichtswissenschaftliche Forschung eine Bifurkation politischer Debatten reproduziert, die sich in den späten 1960er Jahren anbahnte und die bis heute die Wahrnehmung der historischen Zusammenhänge prägt: die Solidarität mit der »Dritten Welt« auf der einen und »Ausländerpolitik« auf der anderen Seite. Anhand der Arbeit in Boldern und speziell des Wirkens Peter Gesslers Ende der 1960er Jahre gerät ein historischer Moment in den Blick, in dem der Wechselbezug zwischen den Themen Entwicklung und Einwanderung konstitutiv war und sich gleichzeitig bereits eine Aufspaltung abzeichnete.

44 Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität*, 2011, S. 13f. (Footnote 11).

45 Siehe hier nochmals stellvertretend: Elmer, Kuhn und Speich Chassé (Hg.), *Handlungsfeld Entwicklung*, 2014; Holenstein, Kury und Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte*, 2018.



Abbildung 9: Das Boldern Team, 1968 (Quelle: Boldern-Archiv / Boldern intern 1968/69, von rechts: Marga Bührig, Elsa Kähler, Paul Frehner, Patrice de Mestral, Peter Gessler)

Entwicklungspolitik in Boldern

Der Weltkirchenrat spielte eine maßgebliche Rolle dafür, dass das Thema Entwicklung in den Schweizer Landeskirchen aufgegriffen wurde. Eine wichtige Figur war hier der Waadtländer Theologe André Biéler, der von der Tradition des »*Christianisme social*« und des »religiösen Sozialismus« seit dem frühen 20. Jahrhundert sowie vom ökumenischen Aufbruch in Neu-Delhi 1961 inspiriert war. Auf der Abgeordnetenversammlung des evangelischen Kirchenbundes anlässlich des 400. Todestages von Johannes Calvin im Jahr 1964 forderte Biéler, dass die Schweiz drei Prozent ihres Haushalts in die Entwicklungshilfe stecken und Militärausgaben entsprechend senken sollte.⁴⁶ Der Vorschlag löste in den Landeskirchen heftige Debatten aus, die zur Sensibilisierung für das Thema, aber auch zur Politisierung beitrugen. Nachdem gegen Mitte der 1960er immer deutlicher wurde, dass sich die »Entwicklungshilfe euphorie« bzw. die optimistische Modernisierungstheorie

⁴⁶ André Biéler, *Calvin, prophète de l'ère industrielle: fondements et méthode de l'éthique calvinienne de la société*, Genf: Labor et fides 1964; Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt*, 1998, S. 237; Jean-Pierre Thévenaz, »Douze étapes d'un service oecuménique au monde du travail«, in: *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier* 36, 2020, S. 150–168.

einer »nachholenden Entwicklung« nicht bewahrheitete, wurden auch im Kontext der Schweizer Kirchen Stimmen nach einer alternativen »Entwicklungspolitik« laut, die sich dezidiert für die »Dritte Welt« einsetzen sollte.⁴⁷ Diese Haltung kam an der Konferenz des Weltkirchenrats zum Thema *Kirche und Gesellschaft* zum Ausdruck, die 1966 in Genf stattfand und an der André Biéler als Vertreter des SEK teilnahm.⁴⁸ Delegierte aus aller Welt führten hier die in Neu-Delhi begonnenen Diskussionen darüber fort, inwiefern sich die kirchliche Arbeit für eine Welt öffnen konnte und musste, die im Wandel begriffen war.⁴⁹

In Boldern nahm man sowohl den Vorstoß von Biéler, als auch die Debatten in der Ökumene wahr und organisierte im November 1966 eine Tagung, an der die Schweizer Delegierten über die Ergebnisse der Genfer Konferenz informierten.⁵⁰ Daraufhin wurde Peter Gessler beauftragt, eine erste größere Studientagung durchzuführen, um die kritische Auseinandersetzung mit Entwicklungspolitik zu vertiefen, die in Genf begonnen worden war. An dieser Veranstaltung, die vom SEK und dem Zürcher Kirchenrat gefördert wurde, kamen im April 1967 in Boldern rund »80 Theologen, Mitarbeiter von Entwicklungswerken, Nationalökonomern, Soziologen, Unternehmer und Politiker« aus verschiedenen Ländern zusammen, um das Thema »Solidarität und Gerechtigkeit – Zielbewusste Entwicklungspolitik und die Folgen für die Schweiz« zu erörtern.⁵¹ Die Tagung zeichnete ein komplexes und weniger euphorisches Bild der Herausforderungen für Entwicklungspolitik, als noch in den frühen 1960er Jahren. Der indische Ökonom S. L. Parmar von der Universität Allahabad kam zu dem Schluss, dass »die größte Anstrengung der Entwicklungsländer [...] nicht genügen würde, die riesige Not zu überwinden«, und dass dies nicht ohne die solidarische Aktion aller Länder möglich war. Hierzu brauche es eine »Überwindung nationalstaatlichen Denkens« und

47 Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt*, 1998, S. 201f. Siehe auch: Monica Kalt, *Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität*, Bern: Peter Lang 2010; Speich Chassé, »Die ›Dritte Welt‹ als Theorieeffekt«, 2015.

48 Peter Gessler, »Information – Dialog – Partizipation«, in: *Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft* 40, 1969, S. 50–59, hier: S. 51.

49 Kunter und Schilling (Hg.), *Globalisierung der Kirchen. Der Ökumenische Rat der Kirchen und die Entdeckung der Dritten Welt in den 1960er und 1970er Jahren*, 2014.

50 Peter Gessler, Entwicklungspolitik in Boldern und die Erklärung von Bern, 7. März 2009, unpubliziertes Gedächtnisprotokoll basierend auch auf persönlichen Unterlagen, S. 1, in: Privatchiv Peter Gessler.

51 Solidarität und Gerechtigkeit – Zielbewusste Entwicklungspolitik und die Folgen für die Schweiz. Entwicklungspolitische Studientagung im Anschluss an die Weltkonferenz für Kirche und Gesellschaft, Tagungs- und Studienzentrums Boldern, 10–13. April 1967, S. 5, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

eine »Öffnung zu einer ›Weltgemeinschafts-Sicht«.⁵² Dies deckte sich mit der Perspektive der »Weltgesellschaft« im Sinne von Peter Heintz, die auf der Tagung von zwei Vertretern des Soziologischen Instituts der Universität Zürich eingebracht wurde. In seinem Vortrag zu »Wanderungen als Ausdruck struktureller Spannungen im internationalen Gesellschaftssystem« kam Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny – der zu der Zeit an seiner migrationstheoretischen Dissertation arbeitete – zu dem Schluss, dass weltweite Migration ein wichtiger Entwicklungsfaktor war und daher in den Debatten noch stärker Beachtung finden musste.⁵³

Im selben Jahr wie die Tagung in Boldern lehnte der evangelische Kirchenbund Biélers Appell an die Schweizer Regierung drei Prozent des Haushalts für die Entwicklungshilfe einzusetzen ab. Im Frühjahr 1968 versammelte Biéler daher zusammen mit den Theologen Lukas Vischer und Max Geiger interessierte Kreise, um eine Initiative vorzubereiten, die das Anliegen direkt an die Öffentlichkeit richten sollte. Aufgrund der Tagungen in Boldern wurde unter anderem auch Peter Gessler eingeladen mitzuwirken. In der daraus folgenden *Erklärung von Bern*, die im Januar 1969 dem Bundesrat übergeben wurde, verpflichteten sich über zehntausend Privatpersonen, drei Prozent ihres Einkommens für entwicklungspolitische Arbeit zu spenden und sich für die Anliegen der »Dritten Welt« einzusetzen.⁵⁴ Die *Erklärung von Bern* war ein Meilenstein in der Entstehung einer »Dritte-Welt-Bewegung« in der Schweiz, die sich im Kontext des gesellschaftspolitischen Aufbruchs von 1968 formierte und in den 1970er Jahren etablierte. Allein in Boldern fanden in den Folgejahren über zehn weitere Tagungen zum Themenfeld Entwicklungspolitik statt. Der alte Begriff der internationalen Solidarität, der in diesem Zusammenhang zunehmend als Solidarität mit der »Dritten Welt« verstanden wurde, bildete eine Brücke zum Thema der Einwanderung. Internationale Solidarität bezog sich auch auf die ausländischen Arbeiter im Land.⁵⁵

Einwanderung und Eingliederung in Boldern

Parallel zu den entwicklungspolitischen Veranstaltungen setzte man sich in Boldern ab 1966 mit Einwanderung auseinander, dem zweiten gesellschaftlichen »Problemkreis« auf der Agenda. Erste Erfahrungen mit dem Thema hatten die Boldern-MitarbeiterInnen Marga Bührig und Elsa Kähler

52 Ebenda, S. 6.

53 Ebenda, S. 80.

54 Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt*, 1998, S. 237.

55 Peter Gessler, *Entwicklungspolitik in Boldern und die Erklärung von Bern*, 7. März 2009, unpubliziertes Gedächtnisprotokoll basierend auch auf persönlichen Unterlagen, S. 2 f., in: Privatarchiv Peter Gessler.

in Gesprächsnachmittagen mit »ausländischen Frauen« gesammelt, die mit Schweizern verheiratet waren.⁵⁶ Inspiriert von diesen Treffen fand im März 1967 die erste in einer langen Reihe von Tagungen am Zürichsee zum Themenfeld Einwanderung und Eingliederung statt, mit dem Titel: »Widerstand und Anpassung. Tagung für Schweizer und Ausländer über Fragen des Zusammenlebens«.⁵⁷

Die Veranstaltung umfasste drei Referate, mehrere Gesprächsrunden in Arbeitsgruppen zu verschiedenen Dimensionen des Zusammenlebens (Arbeit, Wohnen, Nachbarschaft, Freizeit, Vereine, Öffentlichkeit, Schule, Kirche) sowie ein theologisches Gespräch. Ziel der Tagung war es laut Peter Gessler, »den Assimilierungsprozess in seiner Spannung zwischen Widerstand und Anpassung als persönliches Problem der betroffenen Ausländer und Schweizer und als strukturelles Problem unserer sozialen Beziehungen und unserer Gesellschaftsordnung ein Stück weit bewusst zu machen und Möglichkeiten der Veränderung zu erwägen.«⁵⁸ Das Narrativ der Eingliederung als »beidseitiger Prozess« spielte bereits in seinem Einstiegsreferat eine zentrale Rolle. Die Vorstellung eines »beidseitigen Prozesses« wurde auch im zweiten Referat von Marion Römer-Spörri aufgegriffen, die sich bereits seit den frühen 1960er Jahren in der kirchlichen Ausländerarbeit engagierte und ein wichtiges Bindeglied zwischen verschiedenen Kontexten darstellte. 1963 hatte sie den »Ausländerdienst« des evangelischen Hilfswerks HEKS geleitet und hier in engem Kontakt mit dem Weltkirchenrat gestanden.⁵⁹ Zudem war sie ab 1965 Mitglied in der Kommission für Migrationsfragen des SEK und speziell auch Leiterin des Sozialdienstes für griechische Arbeitnehmer.

In ihrem Referat zur Frage, was Eingliederung heißen konnte, ging Römer-Spörri von der begrifflichen Unterscheidung von »Assimilierung und Integrierung« aus, wobei ersteres die persönliche Angleichung an die »Majorität« meinen sollte. Unter »Integrierung« verstand sie »das Teilhaben an der Gemeinschaft, [...], ohne die Aufgabe der besonderen eigenen Merkmale«.⁶⁰

56 Interview von Andreas Feurer mit Peter Gessler, 3. November 2008, in: Privatarchiv Peter Gessler.

57 Peter Gessler, Eingewanderte und Einheimische. Die Boldernarbeit im Bereich Migration 1965–1975, Erinnerungsbericht, 11. März 2009, in: Privatarchiv Peter Gessler.

58 Gessler, »Information – Dialog – Partizipation«, 1969, S. 56.

59 Übersicht über die Hilfe von Seiten der Kirchen und Freiwilligen Organisationen für Gastarbeiter in Westeuropäischen Ländern. Angaben für die Schweiz gemäß Fragebogen des Sekretariats für Migration des Ökumenischen Rates der Kirchen, Felix Auer & Marion Roemer, 8. April 1963, in: WCC Archives 425.9.004.

60 Widerstand und Anpassung. Tagung für Schweizer und Ausländer über Fragen des Zusammenlebens, 11./12. März 1967, Boldern Tagungs- und Studienzentrum, S. 8, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

Römer-Spörri stellte fest, dass sich der Begriff der »Integrierung« in der Schweiz zu der Zeit nicht durchgesetzt hatte und konzentrierte sich daher vor allem auf »Assimilierung«. Dabei vertrat sie jedoch eine erweiterte Auffassung, die »Assimilierung« nicht als individuelle Anpassungsleistung der Einwandernden verstand, sondern als »ein von beiden Seiten [...] einsetzender Prozess, der in einem gegenseitigen Nehmen und Geben das gegenseitige Verständnis fördert, so dass mit der Zeit eine gemeinsame Ebene entsteht, von der aus es möglich ist, gemeinsam die Verantwortung für das Gemeinwohl zu tragen«. Als konzeptueller Bezugspunkt dienten auch ihr die Terminologien und Debatten aus dem Kontext der UNESCO, speziell der Konferenz von 1956 in Havanna.⁶¹ Die Vorstellung von Assimilierung als ein bilateraler sozialer Prozess wurden auch in der wissenschaftlichen Literatur vertreten, die zur Tagungsvorbereitung gedient hatte. Zentral war hier wiederum der programmatische assimilationstheoretische Ansatz, den Richard F. Behrendt auf der Konferenz der Schweizerischen Gesellschaft für Präventionsmedizin von 1963 vorgestellt und in den Bericht der Studienkommission eingebracht hatte.⁶² Wie die Literaturliste der ersten Tagung in Boldern und auch die weitere Korrespondenz zeigen, wurde zudem die laufende Forschung Rudolf Brauns genau verfolgt.⁶³ Dies galt auch für die Arbeiten des Soziologen Hermann-Michel Hagmanns von der Universität Lausanne und des Zürcher Volkskundlers Arnold Niederer, der Behrendts »Strategie der Zusammenarbeit« teilte und sich immer wieder in die öffentlichen Debatten zum Thema einbrachte.⁶⁴

Neben dem Bezug auf sozialwissenschaftliche Ansätze wurden an den Tagungen in Boldern immer auch theologische Perspektiven eingenommen und diskutiert. Bereits die erste ausländerpolitische Boldern-Tagung im März 1967 verdeutlichte, dass die neue ›Sozio-Logik‹ der Eingliederung mit christlichen Vorstellungen vom richtigen Umgang mit »Fremden« im Zeichen der Nächstenliebe in Einklang gebracht werden konnte. So stellte die Studienleiterin und Theologin Marga Bührig Bibelstellen zur Diskussion, die einen Prozess des Zusammenwachsens von »nebeneinander« zu »miteinander« thematisierten: »Jetzt aber, in Christus Jesus, seid ihr, die ihr einst fern wart, nahe gekommen im Blut Christi. Denn er ist unser Friede,

61 Borrie (Hg.), *The Cultural Integration of Immigrants*, 1959.

62 Behrendt, »Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte«, 1963.

63 Widerstand und Anpassung. Tagung für Schweizer und Ausländer über Fragen des Zusammenlebens, 11./12. März 1967, S. 41 & Brief an Rudolf Braun vom 30. April 1968. Gastarbeiter oder Einwanderer? Tagung für Werkmeister, 21./22. Juni 1968, Boldern Tagungs- und Studienzentrum, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

64 Niederer, »Unsere Fremdarbeiter«, 1967, S. 16.

der beide Teile zu einem Ganzen gemacht hat [...]. So seid ihr nun nicht mehr Fremde und Beisassen, sondern ihr seid Mitbürger der Heiligen und Hausgenossen Gottes.«⁶⁵

Anspruch der insgesamt über dreißig (!) Tagungen zum Themenfeld Einwanderung in Boldern in den nächsten Jahren war, den sozialen Prozess des Zusammenwachsens von Einheimischen und Fremden nicht nur zu thematisieren, sondern in der Anlage der Veranstaltungen praktisch umzusetzen. Wegleitend war hier eine theologische Konzeption vom »Gespräch« als einer zentralen Form der mitmenschlichen Auseinandersetzung mit Gott, die im Sinn der kirchlichen Nachkriegsreformen zum »gesellschaftlichen Dialog« beitragen sollte.⁶⁶ Um beim Thema Eingliederung einen solchen dialogischen Prozess zu ermöglichen, sollten die verschiedenen Seiten, also auch die »Fremden«, nicht erst bei der Durchführung der Tagungen, sondern schon in der Vorbereitung miteinbezogen werden. In einer Zeit, in der ausländerepolitische Debatten in der Öffentlichkeit tatsächlich vornehmlich als Monolog unter Einheimischen geführt wurden, handelte es sich hierbei um ein höchst innovatives Vorgehen, das zum Erfolg und zur Strahlkraft vieler Boldern-Tagungen beitrug. Schon der Bericht zur ersten Tagung betonte entsprechend, dass »etwa zur Hälfte Ausländer (Italiener, Spanier, Deutsche, Österreicher, Ungarn, Griechen u. a.) und zur Hälfte Schweizer, darunter Vertreter verschiedener Behörden, Sozialdienste und Fachorganisationen« teilgenommen hatten.⁶⁷ Neben den theologischen und sozialwissenschaftlichen Perspektiven des Dialogs und der Kooperation wurden auch neue Kommunikationsmethoden aus der psychotherapeutischen Praxis aufgegriffen.⁶⁸ In dem programmatischen Aufsatz »Information – Dialog – Partizipation« von 1969 reflektierte Peter Gessler die Erfahrungen der Boldern-Tagungen und beschrieb diese als ein »Experiment, indem das Thema als Arbeitshypothese formuliert und der Ablauf der Gespräche so weit wie möglich von den Teilnehmern selbst bestimmt wird.«⁶⁹ Zu einem solchen »Dialog gehört

65 Nebeneinander – miteinander. Gespräch über einige Bibeltexte, Widerstand und Anpassung. Tagung für Schweizer und Ausländer über Fragen des Zusammenlebens, 11./12. März 1967, Boldern Tagungs- und Studienzentrum, S. 20, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

66 Theophil Vogt, Boldern – Werden und Zukunft. Gleichbleibende und gewandelte Aufgaben, Zusammenfassung eines Referats, Boldern-Vereinsversammlung vom 26. 4. 1969, S. 6, in: Boldern-Archiv (Boldern intern 1968/69).

67 Widerstand und Anpassung. Tagung für Schweizer und Ausländer über Fragen des Zusammenlebens, 11./12. März 1967, Boldern Tagungs- und Studienzentrum, S. 1, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

68 Interview mit Peter Gessler von Andreas Feurer am 3. November 2008 in Basel, S. 1, in: Privatarchiv Peter Gessler.

69 Gessler, »Information – Dialog – Partizipation«, 1969, S. 56.

nicht nur Reden, Hören, Antworten, sondern die Bereitschaft, sich preiszugeben und sich in Frage stellen zu lassen. [...] Solche Meinungsbildung«, so war Gessler überzeugt, »ist ein sozialer Prozess.« Ein zentrales Ziel der Tagungen in Boldern war es, über einen »unverbindlichen Meinungsaustausch« hinauszukommen und »vom Problembewusstsein zu praktischer Anwendung zu gelangen«. ⁷⁰ Dabei handelte es sich um Erfahrungswerte und Erkenntnisse, die nicht nur an den Tagungen zum Thema Einwanderung, sondern auch zu entwicklungspolitischen Fragen gewonnen worden waren. Der Austausch zwischen den beiden Handlungsfeldern fand in Boldern auch auf einer praktischen Ebene statt. Im Zuge der Boldern-Tagungen bildeten sich neue soziale Praktiken, Formate und Ethiken der Interaktion und des Wissensaustauschs heraus, die zur Entstehung eines Akteur-Netzwerks der Integration beitrugen und es nachhaltig prägten. Das Narrativ des Dialogs und der Beidseitigkeit spielte hierbei als epistemischer Akteur eine konstitutive Rolle. Die Gründung der Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer wenige Monate nach der ersten Boldern-Tagung zum Thema Einwanderung zielte darauf ab, das neue Format des Dialoges zwischen Einheimischen und Fremden zu verankern.

2.4 Dialog und Solidarität: Kontakt zwischen Italienern und Schweizern, 1967–1970

Die Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer wurde am 11. November 1967 im Boldernhaus gegründet, einer Villa und Dependance des Studien- und Tagungszentrums in der Stadt Zürich. ⁷¹ Die Liste der 66 Teilnehmenden im Sitzungsprotokoll zeigt, dass der dialogische Ansatz schon bei den Einladungen leitend war: ⁷² Schweizerische und italienische Teilnehmende aus unterschiedlichsten Kontexten, Organisationen und Instituten kamen hier zusammen. Möglich geworden war dies durch die Unterstützung des

⁷⁰ Ebenda, S. 52 f. Zu einer breiteren Gesellschaftsgeschichte des »Gesprächs« nach dem Zweiten Weltkrieg siehe etwa das Dissertationsprojekt von Lukas Rathjen an der ETH Zürich zum Thema: Rhetorischer Humanismus: Eine Wissensgeschichte des »Gesprächs« in der frühen Bundesrepublik (1947–1968).

⁷¹ Peter Gessler, *Eingewanderte und Einheimische. Die Boldernarbeit im Bereich Migration 1965–1975*, unpubliziertes Gedächtnisprotokoll basierend auch auf persönlichen Unterlagen, 11. März 2009, in: Privatarchiv Peter Gessler.

⁷² Protokoll der Gründungsversammlung, Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer, 11. November 1967, in: SSA Ar 48.10.1 (Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer / Mitgliederversammlungen).

italienischen Konsulats, das unter anderem auch die Adressen von rund hundertachtzig eingetragenen Vereinen zur Verfügung gestellt hatte. Auch die Leitung der Kontaktstelle verkörperte diesen Ansatz: Den Vorsitz des Vereins hatte Elena Fischli-Dreher, eine Waldenserin aus Italien, die während des Zweiten Weltkriegs in Fürsorge-Komitees der Widerstandsbewegung aktiv gewesen war und 1950 wegen der Ehe mit einem Schweizer eingewandert war.⁷³ Eine weitere prägende Figur neben ihr und Peter Gessler war Giuseppe Bosa, Sekretär des Christlichen Metallarbeiter-Verbandes CMV. Auch wenn ausländische ArbeiterInnen zu diesem Zeitpunkt bereits einen Großteil der Erwerbstätigen in der Schweiz darstellten, taten sich die Gewerkschaften schwer, diese einzubinden.⁷⁴ Ausnahmen waren der Schweizerische Bau- und Holzarbeiterverband SBHV (ab 1975: Gewerkschaft Bau und Holz GBH) unter der Leitung des Tessiners Ezio Canonica und der CMV unter Leitung von Giuseppe Bosa, die hier eine Vorreiterrolle einnahmen.⁷⁵

Eine weitere wichtige Figur in der Leitung der Kontaktstelle war Leonardo Zanier von der Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera FCLIS.⁷⁶ Neben den religiösen Missioni Cattoliche und den Associazioni Cristiane dei Lavoratori Italiani ACLI war die linke FCLIS die zentrale italienische Organisation in der Schweiz und umfasste als Dachverband Ende der 1960er Jahre etwa siebzehntausend Vereinsmitglieder und über hundert lokale Ortsgruppen.⁷⁷ Leonardo Zanier, der in der FCLIS ab den 1960er Jahren eine immer wichtigere Rolle spielte, war als Bindeglied und Gewährsmann für die Kontaktstelle von besonderer Bedeutung. Auf der Gründungsversammlung, die wie alle folgenden Sitzungen zweisprachig gehalten war, stellte Zanier die programmatische Grundlage der Kontaktstelle auf italienisch vor. Im Sinne der ersten Boldern-Tagung, an der auch er teilgenommen hatte, stellte Zanier fest, dass »Assimilierung [...] ein von beiden Seiten einsetzender Prozess [ist], der in gegenseitigem Nehmen und Geben das Verständnis füreinander fördert und dazu führt, dass Aufgaben gemeinsam gelöst werden.«⁷⁸ Das Ziel der Kontaktstelle war, diesen Prozess durch Dialog und solidarische Zusammenarbeit zu fördern. Dazu brauchte es zunächst eine Bestands-

73 Curriculum vitae E. Fischli, in: SSA Ar 48.20.1 (Verschiedenes 1967–1984, Mappe 1).

74 Steinauer und Allmen, *Weg mit den Baracken*, 2000.

75 Maiolino, *Als die Italiener noch Tschinggen waren*, 2011, S. 186 f.

76 Ricciardi, *Associazionismo ed emigrazione*, 2013.

77 Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017, S. 46 f. Siehe auch: Giovanna Meyer-Sabino, »Die Stärke des Verbandswesens«, in: *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, hg. von Ernst Halter, Zürich: Offizin 2003, S. 108–126.

78 Protokoll der Gründungsversammlung, Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer, 11. November 1967, S. 4, in: SSA Ar 48.10.1.

aufnahme der Herausforderungen und Probleme, um dann entsprechende Informationen für deren Lösung erarbeiten und diese den »Schweizern und Ausländern« zur Verfügung stellen zu können. Aufbauend auf diesem Wissen wollte die Kontaktstelle dann Beratung und öffentliche Aufklärungsarbeit leisten, um den gesellschaftlichen Prozess der Eingliederung zu fördern. Die ebenfalls zweisprachigen »Informationen und Berichte«, die nach der ersten offiziellen Mitgliederversammlung ab Mai 1968 viermal pro Jahr im Netzwerk der Kontaktstelle verbreitet wurden, bieten als historische Quelle einen reichhaltigen Einblick in die vielfältige Pionierarbeit der Zeit. Das Zirkular wirkte als Medium und Motor der Vernetzung und des Informationsaustauschs in einer sich etablierenden Wissenskultur der Integration.⁷⁹ So wurden hier unter anderem beteiligte Organisationen und deren Veranstaltungen vorgestellt, etwa auch Tagungen in Boldern. Weiterhin gab es Informationen zu lokalen ausländerpolitischen Initiativen und Entwicklungen in Zürich und anderen Schweizer Gemeinden, aber auch Berichte zu wissenschaftlichen Forschungsarbeiten, Büchern und kulturellen Beiträgen zum Thema Einwanderung und Eingliederung – etwa vom Volkskundler Arnold Niederer und dem Filmemacher Alexander J. Seiler, die sich beide ebenfalls in der Kontaktstelle engagierten.⁸⁰ Zusammen mit June Kovach und Rob Gnant hatte Seiler bereits 1964 den politisch-dokumentarischen Film *Siamo italiani* zur Lebenssituation der Italiener in der Schweiz herausgebracht. Es handelte sich nicht nur um eines der ersten Werke des »neuen Schweizer Films«, sondern eine Intervention, die die kulturelle Wahrnehmung der »ausländischen Arbeitskräfte« veränderte.⁸¹ In dem Vorwort des Buchs zum Film hatte Max Frisch 1965 eine Wendung formuliert, die über die Schweiz hinaus berühmt werden sollte: »Ein kleines Herrenvolk sieht sich in Gefahr: man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen.«⁸² Im Sinne des dialogischen Modells der Eingliederung kamen in *Siamo italiani* die Ausländer selbst zu Wort.

Ein weiteres Mitglied der Kontaktstelle, in dessen Arbeit »die Fremden« selbst zu Wort kamen, war der Journalist und Publizist Alfred A. Häsler. 1967 veröffentlichte Häsler das Buch *Das Boot ist voll*, in dem er sich kritisch mit dem Umgang der Schweiz mit jüdischen Flüchtlingen während des Zweiten

79 Siehe die Ausgaben in: SSA Ar 48.50.1 (Informationen und Berichte / Bulletin).

80 Siehe Protokolle der Mitgliederversammlungen 1967–1973, in: SSA Ar 48.10.1.

81 Martin Schaub, *Die eigenen Angelegenheiten. Themen, Motive, Obsessionen und Träume des neuen Schweizer Films, 1963–1983*, Basel: Stroemfeld/Roter Stern 1983, S. 68 f.

82 Max Frisch, »Vorwort«, in: *Siamo italiani – die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz*, hg. von Alexander J. Seiler, Zürich: EVZ-Verlag 1965, S. 7–10, hier: S. 7.

Weltkrieges beschäftigte.⁸³ Die Auseinandersetzung mit diesem Kapitel der Schweizer Geschichte hatte bereits in den 1950er Jahren mit dem sogenannten Ludwig-Bericht begonnen, den die Regierung nach medialem Druck in Auftrag gegeben hatte. Der Bericht hatte politische Auswirkungen auf den Entscheid, sich ab dem Ungarn-Aufstand 1956 stärker in der internationalen Flüchtlingshilfe zu engagieren, wurde aber erst 1966 der Öffentlichkeit übergeben.⁸⁴ Häsler griff für sein Buch auf diesen wichtigen Bericht zurück, gab nun aber auch den Flüchtlingen selbst das Wort. In der medialen Öffentlichkeit wurde diese neue Perspektive positiv aufgenommen, da sie die LeserInnen auch emotional ansprach.⁸⁵ Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Spannungen rund um das »Fremdarbeiterproblem« Ende der 1960er Jahre gewann die kritische, erinnerungskulturelle Auseinandersetzung mit der 1942 von einem Schweizer Bundesrat eingeführten Metapher des vollen Boots neue Bedeutung und Relevanz. Insgesamt zeigt sich hier, dass das dialogische Modell in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre auch neue kulturelle Ausdrucksformen in Film, Literatur und Fotografie hervorbrachte, die von der Kontaktstelle aufgegriffen wurden und als historische Vorläufer heutiger Debatten in der Migrationsforschung verstanden werden können – als Teil einer historischen Genealogie der Forderung, der »Perspektive der MigrantInnen« Raum zu geben.⁸⁶

Dialog und linke Solidarität

Das Zirkular der Kontaktstelle versorgte das Netzwerk auch mit Berichten von internationalen Entwicklungen und Debatten, etwa aus dem europäischen Kontext, in der UNO und im Weltkirchenrat. Hinzu kamen inhaltliche Beiträge zu einzelnen Bereichen der Integration, zu denen sich in der Kontaktstelle Arbeitsgruppen bildeten. Sehr aktiv war hier die Arbeitsgruppe Schule und Bildung. Das Themenfeld war von wachsender Bedeutung für ausländische Familien, zum einen im Hinblick auf Berufs- und Erwachsenenbildung, aber zunehmend auch in Bezug auf die Aufnahme der ausländischen Kinder in Schweizer Regelschulen.⁸⁷ Wichtig für diesen bildungspolitischen

83 Alfred A. Häsler, ›Das Boot ist voll‹. *Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945*, Zürich: Exlibris 1967.

84 Holenstein, Kury und Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte*, 2018, S. 186 f.

85 Siehe das Medienecho zum Buch in seinem Nachlass, in: AfZ NL Alfred A. Häsler 4.3.6 (Das Boot ist voll, 1967, Dossiers 512 & 513). Für diesen Hinweis bedanke ich mich bei meiner Studentin Alexandra Würmli, die sich im Herbstsemester 2018 an der Universität Zürich mit diesem Thema auseinandergesetzt hat.

86 Siehe hierzu nochmals: Skenderovic, »Vom Gegenstand zum Akteur«, 2015.

87 Barcella, *Migranti in classe. Gli italiani in Svizzera tra scuola e formazione professionale*, 2014; Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017.

Fokus war der Perspektivwechsel, der sich auch hier gegen Ende der 1960er Jahre abzeichnete. Immer mehr ausländische Familien gingen immer seltener von einer Rückkehr in die Heimat aus, sondern stellten sich auf ein Leben in der Schweiz ein. Die Entdeckung der Einwanderung, die im Bericht der Studienkommission und der Forderung nach einer »aktiven Eingliederungspolitik« zum Ausdruck gekommen war, galt nicht nur für die Aufnahmegesellschaft, sondern auch für die eingewanderten Menschen. Entsprechend orientierte sich auch die FCLIS als größte Ausländerorganisation in der Schweiz an dieser mehrheitlich ungeplanten Lebensrealität ihrer Landsleute und Mitglieder, und richtete ihr politisches Handeln verstärkt auf eine Verbesserung der Lebensumstände in der Schweiz aus.⁸⁸ Dabei engagierte sich die FCLIS parallel immer auch auf internationaler und spezifisch europäischer Ebene für die Rechte der ArbeiterInnen in der Emigration und vernetzte sich hierbei insbesondere auch mit italienischen Organisationen in anderen Ländern.⁸⁹

Die Mitarbeit Leonardo Zaniers und anderer AusländerInnen in der Kontaktstelle kann als Ausdruck einer sich wandelnden Zukunftsperspektive von der Rückkehr zur Einwanderung gelesen werden. Die Zusammenarbeit mit Ausländerorganisationen war auch mit Aufbau und Pflege sozialer Beziehungen auf individueller Ebene verbunden, etwa zwischen den Ehepaaren Peter und Heidi Gessler sowie Leonardo und Rosanna Ambrosi Zanier – einer gewissen Gegenseitigkeit der Kooperation.⁹⁰ So nahm Peter Gessler auch an Veranstaltungen der FCLIS teil.⁹¹ Allerdings verlief die Kontaktaufnahme bzw. der ›Dialog‹ nicht einfach problem- und reibungslos. In den Protokollen der Kontaktstelle finden sich immer wieder Klagen über mangelndes Engagement ausländischer Mitglieder und zuweilen sogar eigensinnige »Konkurrenzveranstaltungen«.⁹² Aus Sicht der FCLIS schätzte man zwar

88 Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017, S. 61 f. Interview mit Sibilla Schuh, 13. Oktober 2017, Zürich.

89 Siehe hierzu die archivierten Akten der FCLIS in: SSA Ar 40.40.10 (Convegni Italiani e Internazionali). Sowie etwa auch: Meyer-Sabino, »Die Stärke des Verbandswesens«, 2003; Sarah Baumann, »Migration, Geschlecht und der Kampf um Rechte. Grenzüberschreitender Aktivismus italienischer Migrantinnen in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera* 65 (1), 2015, S. 65–82.

90 Zu Rosanna Ambrosi, damalige Zanier, siehe: Baumann, *...und es kamen auch Frauen*, 2014, S. 61.

91 Peter Gessler, *Eingewanderte und Einheimische. Die Boldernarbeit im Bereich Migration 1965–1975*, unpubliziertes Gedächtnisprotokoll basierend auch auf persönlichen Unterlagen, 11. März 2009, in: Privatarchiv Peter Gessler.

92 Protokoll der 12. Mitgliederversammlung im Restaurant Rheinfelderhof, 30. Juni 1972, in: SSA Ar 48.50.1.

das Engagement von Personen wie Peter Gessler, hatte aber auch Vorbehalte, die nicht nur kulturell sondern vor allem auch politisch bedingt waren.⁹³ Während viele Schweizer Akteure wie Gessler aus einem christlich-sozialen und sozialliberalen Kontext kamen, war die FCLIS eine dezidiert linke Organisation mit enger Bindung zur kommunistischen Partei Italiens und der ihr nahestehenden Gewerkschaft Confederazione Generale Italiana del Lavoro CGIL. Das Beispiel der Psychologin Sibilla Schuh, die zunächst in der Kontaktstelle und später auch in der FCLIS aktiv mitwirkte, zeigt, dass eine engere Zusammenarbeit von SchweizerInnen und ItalienerInnen durchaus möglich war, wenn Vertrauen auf persönlicher und politischer Ebene aufgebaut werden konnte. So stellte Schuh im Rückblick auf diese Zeit fest, dass sie sich damals regelrecht »assimilieren« musste, um an der Welt der Italiener in der Schweiz teilhaben zu können.⁹⁴ Gleichzeitig wurden solche Prozesse aber auch durch Vorurteile, Stereotype und Ressentiments auf beiden Seiten erschwert⁹⁵ – auf Schweizer Seite speziell durch eine paternalistisch-karitative Haltung, gerade im kirchlichen Kontext. Im Dialog und in der Zusammenarbeit zwischen Einheimischen und Ausländern schien die grundlegende Asymmetrie der Einwanderungssituation immer wieder durch.

Trotz dieser Herausforderung war der FCLIS die Zusammenarbeit mit Schweizern ein wichtiges Anliegen, das aus ihrem politischen Programm folgte. Die Vorstellung eines gemeinsamen, dialogischen und kooperativen Prozesses der Eingliederung von »Ausländern und Schweizern« ließ sich nicht nur mit wissenschaftlichen, sozialliberalen, christlichen, humanitären und theologischen Ansätzen verbinden, sondern auch mit linken Solidaritätsvorstellungen. Aus einer marxistischen Perspektive des Klassenkampfes vertrat die FCLIS Ende der 1960er Jahre die Ansicht, dass die zentrale gesellschaftliche Konfliktlinie nicht zwischen den Einheimischen und Ausländern verlief, sondern zwischen Kapitalinteressen und Arbeit.⁹⁶ Entsprechend setzte sie sich für eine Solidarisierung zwischen schweizerischen und italienischen ArbeiterInnen ein, vor allem im Kontext von Gewerkschaften und linken Organisationen. Gerade mit der »Neuen Linken«, die sich ab 1968 formierte, gab es viele Gemeinsamkeiten,⁹⁷ aber auch im Rahmen breiterer zivilgesellschaftlicher Kooperationen und Initiativen wie der Zür-

93 Interview mit Sibilla Schuh, 13. Oktober 2017, Zürich.

94 Ebenda.

95 Maiolino, *Als die Italiener noch Tschinggen waren*, 2011, S. 180 f.

96 Ebenda.

97 Autonome Arbeitsgruppe Kultur + Information (Hg.), *Die Fremdarbeiterfrage – für eine sozialistische Alternative. Schriften zur ›Agitation‹. Internationale Reihe 1*, Zürich: Schriften zur Agitation 1970.

cher Kontaktstelle. Unterschiedliche kulturelle und politische Vorstellungen sowie sozialwissenschaftliche Wissensbestände verbanden sich hier zu einer robusten ideellen Grundlage der Akteur-Netzwerke der Integration. Als ein zentraler gemeinsamer Nenner fungierte die handlungsstrukturierende Denkfigur eines »beidseitigen« Prozesses bzw. einer reziproken sozialen Interaktion zwischen »Ausländern und Schweizern«.

2.5 1968 – Entwicklungspolitischer Aufbruch im Einwanderungsland Schweiz

1968 war auch in der Schweiz in vielerlei Hinsicht ein Jahr des Aufbruchs.⁹⁸ Gesellschaftliche Spannungen und Konfliktlagen, die sich seit Mitte der 1960er Jahre zur allgemeinen Krisenwahrnehmung einer »Helvetischen Malaise« verdichtet hatten,⁹⁹ entluden sich in »neuen sozialen Bewegungen«.¹⁰⁰ Ein wachsender Teil der Bevölkerung hatte den Eindruck, dass die konservative, technokratische und kleingeistig-spießige Erstarrung der Schweizer Gesellschaft aufgebrochen werden musste. Nicht Anpassung, sondern Veränderung der Verhältnisse wurde zum Credo. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Debatten zur »Assimilation« der ausländischen Mitmenschen. Die allgemeine Aufbruchsstimmung nach 1968 beflügelte auch die Arbeit derjenigen, die sich für eine solidarische Eingliederung ausländischer Mitmenschen statt fremdenpolizeilichem Assimilationsdruck einsetzten. So engagierte sich Peter Gessler nicht nur weiter im Bereich der Ausländerpolitik und für eine gerechte Entwicklungspolitik. Auf lokalpolitischer Ebene unterstützte er als Gemeinderat das »Zürcher Manifest« gegen polizeiliche Repression, das nach den »Globus-Krawallen« im Juli 1968 publiziert worden war.¹⁰¹ Auch die von ihm organisierte Boldern-Tagung »Die Schweiz – ein Einwanderungsland?« im Juni 1968 spiegelte die Zuversicht des gesellschaftspolitischen Aufbruchs wider, aber auch das Bewusstsein für die damit verbundenen Herausforderungen. In seinem Eröffnungsvortrag stellte er fest: »Integration heisst Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft. [...] Wir können uns nicht länger der Einsicht verschliessen, dass die Einwanderung nicht rückgängig

98 Damir Skenderovic und Christina Späti, *Die 1968er-Jahre in der Schweiz. Aufbruch in Politik und Kultur*, Baden: Hier + Jetzt 2012.

99 Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, 2015, S. 353–355.

100 Zu »Solidaritätsbewegungen« und »Neuen sozialen Bewegungen« als historischer Forschungsgegenstand siehe: Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität*, 2011, S. 13 f. & 25 f.

101 Peter Gessler, *Entwicklungspolitik in Boldern und die Erklärung von Bern*, 7. März 2009, unpubliziertes Gedächtnisprotokoll basierend auch auf persönlichen Unterlagen, S. 2 f., in: Privatarchiv Peter Gessler.

zu machen ist. Das Zusammenleben mit den Zugewanderten in der Spannung zwischen Selbstbehauptung und Anpassung und ihre Eingliederung in unsere vielfältigen Lebens- und Gemeinschaftsformen stellen Aufgaben, an denen Einheimische und Eingewanderte in den nächsten Jahren gemeinsam werden arbeiten müssen.«¹⁰²

Rückenwind zur Stärkung der sozialen Dienste für »Wanderarbeiter« und der weitgehenden rechtlichen Gleichstellung der Arbeitnehmenden aus EG-Staaten in anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaften gab es auch aus internationalen Organisationen, etwa durch eine Initiative des Europarats, dem die Schweiz 1963 beigetreten war.¹⁰³ Zudem fanden wichtige Konsultationen des Churches' Committee on Migrant Workers in Western Europe des Weltkirchenrates im schweizerischen Bossey (2.–9. Mai 1968) und im deutschen Villigst (14.–18. Oktober 1968) statt. Peter Gessler, der mit dem Sekretär des Migrationssekretariats des Weltkirchenrats Baldwin Sjollemma im Austausch stand und an beiden Treffen als Schweizer Vertreter teilnahm, berichtete den lokalen Netzwerken an Boldern-Tagungen von den Konsultationen.

In der zweiten Konsultation in Villigst ging es spezifisch um das Verhältnis von Migration und Entwicklung, das auch von Hoffmann-Nowotny auf der Boldern-Studientagung von 1967 bereits thematisiert worden war. Zusammen mit dem Westschweizer Soziologen Herman-Michel Hagmann, der ebenfalls an der Tagung in Villigst teilgenommen hatte, stellte Peter Gessler die Ergebnisse des Churches' Committee on Migrant Workers in Western Europe in Boldern vor. Doch während man in Villigst vor allem die negativen Effekte von Migration in Bezug auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Herkunftsländer betont hatte, kam man in Boldern zu einer abweichenden Einschätzung. Einerseits erlaubte es die internationale Migrationsperspektive, das »Einwanderungsproblem« in der Schweiz im größeren Kontext globaler wirtschaftlicher Entwicklungsdynamiken zu beschreiben. Andererseits, so die Stellungnahme der Teilnehmenden der Tagung am Zürichsee zum Villigst-Bericht, »sollte bei der Analyse noch deutlicher ausgedrückt werden, dass nicht bei jeder Wanderung von vornherein die nega-

102 Peter Gessler, Folgen und Aufgaben der Einwanderung (volkswirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammenhänge), Tagung für Werkmeister: Gastarbeiter oder Einwanderer? Unser Verhältnis zu ausländischen Mitarbeitern, 21./22. Juni 1968, Boldern Tagungs- und Studienzentrum, S. 14, in: Archiv des Tagungs- und Studienzentrums Boldern (Boldern-Archiv), Männedorf (Tagungen). Hervorhebung im Original.

103 Conseil de L'Europe. Comité des ministres. Resolution 68.2. Services sociaux en faveur des travailleurs migrants, 26. Januar 1968, in: SSA Ar 48.20.1 (Verschiedenes 1967–1984). Siehe auch: Berlinghoff, »Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik«, 2015, S. 936.

tiven Aspekte überwiegen, sondern dass sich die negative Wertung auf die forcierte Migration der letzten zwanzig Jahre in Westeuropa bezieht, die zu grossen bisher ungelösten menschlichen und gesellschaftlichen Spannungen geführt hat«. ¹⁰⁴ Angesichts der zunehmenden Polarisierung der Debatten um »Überfremdung« in der Schweiz kam man zu folgendem Schluss: »Eine Verallgemeinerung der negativen Aspekte ist falsch und gefährlich, denn sie leistet fremdenfeindlichen Tendenzen Vorschub, die in der Schweiz eine massive Rückwanderung erzwingen wollen und damit den Druck auf die Einwanderer noch verstärken und ihre Unsicherheit vergrössern.« Aufgabe der Kirchen sollte es vielmehr sein, die Öffentlichkeit für die zugrundeliegenden sozialen und kulturellen Ursachen und Bedingungen internationaler Migration und der damit verbundenen Einwanderung zu »sensibilisieren«. »Einheimische und Eingewanderte« sollten so – und hier trat wiederum das Narrativ der Beidseitigkeit in den Vordergrund – zu »einem besseren gegenseitigen Verständnis gelangen«. »Unsicherheiten« wollte man »auf beiden Seiten« abbauen, auch durch eine verstärkte Mitsprache der »Eingewanderten« und durch Beseitigung rechtlicher »Diskriminierung«. ¹⁰⁵ Die Ergebnisse von Boldern wurden zusammen mit rund fünfzig weiteren Stellungnahmen aus den Mitgliedskirchen auf der dritten Konsultation des kirchlichen Ausschusses für Wanderarbeiter in Westeuropa im November 1970 im österreichischen St. Pölten aufgegriffen und lebhaft diskutiert. Doch auch dort blieb es bei den unterschiedlichen Einschätzungen. Man kam zu dem Schluss, dass es eine grundlegende Kluft gab im Verständnis von »Migration im Rahmen der allgemeinen Entwicklungspolitik als wesentlicher Bestandteil des Gesamtgeschehens« und einem in Aufnahmeländern vorherrschenden Fokus auf eine »Integration« der Ausländer »in bestehende Verhältnisse«. ¹⁰⁶ Obwohl beides im theoretischen Migrationsmodell einer Soziologie der Weltgesellschaft im Sinne Hoffmann-Nowotnys strukturfunktional zusammenhing, traten in der politischen Praxis deutliche Interessenunterschiede zu Tage.

Die auseinandergehenden Bewertungen und Schlussfolgerungen des Churches' Committee on Migrant Workers in Western Europe und der Tagung in Boldern verdeutlichen das ambivalente Verhältnis der Handlungsfelder

104 Das Verhältnis zwischen Migration und Entwicklung, Stellungnahme zum Bericht über die 10. Tagung des kirchlichen Ausschusses für Fragen der ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa, Tagung Migration und Kirche, 10./11. Mai 1969, Tagungs- und Studienzentrum Boldern, Männedorf, S. 1, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten)

105 Ebenda, S. 2–4.

106 Das Verhältnis zwischen Migration und Entwicklung. Leitsätze zur Konferenz in St. Pölten, 19.–24. Mai 1970, Dokument I: Fazit der Villigst-Debatte, S. 1, in: BAR J2.257#2013/1#139* (Ausschuss der Kirchen für Fragen der ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa).

Entwicklung und Einwanderung in der Schweiz bzw. der zugrundeliegenden globalen oder nationalstaatlichen Wahrnehmungsräume. Einerseits stärkte und legitimierte der Bezug zu internationalen Migrationsdebatten in Foren wie dem Weltkirchenrat nationale einwanderungspolitische Initiativen wie in Boldern. Andererseits konnte die kritische Bewertung globaler Migrationsdynamiken im Kontext entwicklungspolitischer Debatten auch einwanderungskritischen Stimmen in die Hände spielen. Wenn Migration Ausdruck globaler Ungleichheit und der daraus folgenden strukturellen Spannungen war, dann konnte Entwicklungspolitik auch als Beitrag zur Verhinderung von Migration verstanden werden. Dieses Argument wurde dann in der Tat Ende der 1980er Jahre wieder politisch aufgegriffen. Die grundsätzliche Spannung zwischen Einwanderungs- und Entwicklungspolitik ist mit ein Grund dafür, dass sich die Themenfelder nach einer Phase der gegenseitigen Befruchtung in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre dann ab 1970 inhaltlich und sozial immer weiter ausdifferenzierten und voneinander entfernten. Dies wurde bereits auf der »Interkonfessionellen Konferenz: Schweiz und Dritte Welt« deutlich, die im November 1970 im Bundeshaus in Bern stattfand und eine »entwicklungspolitische« Wende in der Schweiz markierte.¹⁰⁷ Anders als bei den modernisierungstheoretischen Vorstellungen einer Hilfe zur nachholenden Entwicklung der frühen 1960er Jahre, wollte man hier nun zunächst die »eigenen ethnozentrischen Vorstellungen« hinterfragen.¹⁰⁸ Erst wenn die »Massstäbe anderer Kulturen« anerkannt wurden, so die Annahme, konnte man »in gemeinsamer Anstrengung zu einer neuen Identität aller Partner der Zusammenarbeit kommen«.¹⁰⁹ Die Tagung war maßgeblich von Hans Ruh, dem Leiter des Instituts für Sozialethik des SEK, organisiert worden, der ebenfalls Mitglied der Migrationskommission des Kirchenbundes war. Neben VertreterInnen der Landeskirchen, Wirtschaftsverbände und kritischen Studentengruppen wirkte auch Peter Gessler als Verbindungsperson zur »Erklärung von Bern« in der Vorbereitungscommission mit.¹¹⁰ Die Stellungnahmen, die an der Konferenz erarbeitet wurden, betonten immer

107 Holenstein, *Was kümmert uns die Dritte Welt*, 1998, S. 130–133; Kuhn, *Entwicklungspolitische Solidarität*, 2011, S. 44.

108 Interkonfessionelle Konferenz: Schweiz und Dritte Welt. Berichte der Arbeitsgruppen. Information und Bewusstseinsbildung I/3, S. 2, in: BAR J2.257#2001/124#306* (Zusammenarbeit Entwicklungshilfe).

109 Interkonfessionelle Konferenz: Schweiz und Dritte Welt. Berichte der Arbeitsgruppen. Technische Zusammenarbeit I/2, S. 2, in: BAR J2.257#2001/124#306*.

110 Peter Gessler, *Entwicklungspolitik in Boldern und die Erklärung von Bern*, 7. März 2009, unpubliziertes Gedächtnisprotokoll basierend auch auf persönlichen Unterlagen, S. 2, in: Privatarchiv Peter Gessler.

wieder, dass »die Welt in ihrer Vielgestalt und der gegenseitigen Abhängigkeit ihrer Teile«, also ihrer »Interdependenz«, zu begreifen sei, um ein »globales Verantwortungsbewusstsein« in der Schweizer Bevölkerung zu wecken.¹¹¹ Migration spielte auf der Konferenz im Unterschied zu den Themen »technische Zusammenarbeit« und Rohstoffhandel bzw. »Waren- und Kapitalflüsse« keine zentrale Rolle mehr.¹¹² Gleichzeitig verlor der Begriff der Migration als Brücke zwischen dem nationalen und internationalen Kontext auch innerhalb der Einwanderungsdebatten in den 1970er Jahren an Bedeutung. Er wurde in der Folge kaum mehr verwendet. Trotz der wachsenden Distanz zu den global ausgerichteten entwicklungspolitischen Zusammenhängen wurden nationalstaatlich orientierte, einwanderungspolitische Initiativen wie in Boldern weiterhin durch internationale Debatten und Initiativen bestärkt. Im Januar 1969 trat etwa die UNO-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in Kraft. Die Bedeutung des internationalen Austauschs zeigte sich weiterhin auch auf individueller Ebene. So besuchte etwa Peter Gessler im September 1968 die USA, wo er im Rahmen einer vom Weltkirchenrat vermittelten vierwöchigen Studienreise *Black and White Partnership*-Projekte in New York, Washington, DC, Philadelphia, Cleveland und Chicago kennenlernte.¹¹³ Dieser Einblick in die praktische Arbeit der »integration«, die aus dem *civil rights movement* erwachsen war, bestärkte Gessler – wie schon bei Behrendt, Braun und Hoffmann-Nowotny – im dialogisch-kooperativen Ansatz in Boldern. Eine zentrale Bedingung für das Gelingen von »Integration« war aus dieser Perspektive die Mitsprache der AusländerInnen in der Schweiz.

Nach der Rückkehr aus den USA stimmte die Stadtregierung von Zürich einem Antrag zu, den Peter Gessler im Jahr zuvor in seiner Rolle als Gemeinderat des sozialliberalen Landesringes der Unabhängigen eingebracht hatte. Zusammen mit fünf Gemeinderäten von anderen Parteilisten hatte er die Schaffung einer städtischen Kommission für Assimilierungsfragen von Ausländern gefordert. Ziel der Kommission sollte es im Sinne der Kontaktstelle sein, über die »bevölkerungspolitischen, rechtlichen, sozialen und

111 Interkonnessionelle Konferenz: Schweiz und Dritte Welt. Berichte der Arbeitsgruppen. Information und Bewusstseinsbildung I/3, S. 1 & 3, in: BAR J2.257#2001/124#306*.

112 Interkonnessionelle Konferenz: Schweiz und Dritte Welt. Berichte der Arbeitsgruppen, Technische Zusammenarbeit I/2; Finanzielle Beziehungen mit den Entwicklungsländern I/4 & Probleme des Handels I/5, in: ebenda. Martin Stähli, »Die interkonnessionelle Konferenz: Schweiz und Dritte Welt«, in: *Neue Wege: Beiträge zu Religion und Sozialismus* 64 (12), 1970, S. 358–361.

113 Interview mit Peter Gessler, 26. März 2020, per Email & Peter Gessler, Eingewanderte und Einheimische, S. 4.

sozialkulturellen Aspekte der Einwanderung Bericht zu erstatten und auf Grund dieser Unterlagen, Richtlinien für eine städtische Assimilationspolitik auszuarbeiten«. ¹¹⁴ Doch anders als erhofft, weigerte sich der Stadtrat, dem dialogisch-kooperativen Modell zu folgen und berief keine ausländischen VertreterInnen in die Kommission. Vielmehr wurde eine Expertenkommission mit Fachleuten gebildet, die den Stadtrat und die städtische Verwaltung beraten sollte. Als eine der ersten Empfehlungen regte diese Kommission die Schaffung eines eigenen Amtes in der Stadtverwaltung an, das dann im November 1969 unter der Bezeichnung »Städtische Koordinations- und Beobachtungsstelle in Ausländerfragen« eingerichtet wurde. Parallel dazu führte die Expertenkommission ihre beratende Tätigkeit fort, mit VertreterInnen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, diversen Ämtern sowie der Wissenschaft. Die Kommission wurde in den ersten Jahren von Ernst Geiser präsiert, einem Sekretär des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes SMUV. Aus der Sicht der Kontaktstelle bremste Geiser die Zusammenarbeit hier nicht selten eher aus, als sie anzuleiten. Ein Gegengewicht dazu bildeten Peter Gessler, Marion Römer-Spörri und der Volkskundler Arnold Niederer von der Kontaktstelle, die ebenfalls unter den insgesamt dreizehn Mitgliedern der Kommission vertreten waren. ¹¹⁵ Der Zürcher Stadtrat berief zudem Peter Heintz in die Kommission. So wurde ein direkter Kontakt zum Institut für Soziologie an der Universität Zürich hergestellt, also zu einem wissenschaftlichen Kontext, der ab den späten 1960er Jahren eine zentrale Rolle für die Entwicklung der Migrations- und Integrationsforschung in der Schweiz spielte. Drei Monate zuvor war der programmatische Artikel von Heintz und Hoffmann-Nowotny in den *Schweizer Monatsheften* erschienen, in dem sie das »Fremdarbeiterproblem« der Schweiz vor dem größeren weltgesellschaftlichen Migrationshintergrund betrachteten, den Begriff der »Unterschichtung« einführten und ein strukturelles Verständnis von »Integration« vorstellten. Heintz nahm das Mandat der städtischen Kommission für Assimilierungsfragen an, ließ sich jedoch dauerhaft von seinem Assistenten Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny vertreten, der bereits mit seiner Habilitationsstudie zur »Soziologie des Fremdarbeiterproblems« begonnen hatte und sich in der Schweiz in der Folge zu einer wichtigen vermittelnden Figur zwischen Wissenschaft und Politik entwickelte. ¹¹⁶

114 Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich, 19. September 1968, in: Archiv der Stadt Zürich V.F.c.30: 460.790.5 (Arbeitsamt / städtische Kommission für Ausländerfragen).

115 Zu Niederers Mitwirkung im Kontext der Geschichte der Volkskunde siehe: Kuhn, »Gegenwartsprobleme« und Politikberatung«, 2018, S. 222.

116 Interview mit Josef Martin Niederberger, 15. Oktober 2017, Bern.

2.6 Die Schwarzenbach-Initiative 1970 – ein Wendepunkt

Die späten 1960er Jahre waren nicht nur eine Zeit des Aufbruchs für solidarische Ansätze. Der politische Rahmen, der mit der »Entdeckung der Einwanderung« im Verlauf der 1960er Jahre neu ausgerichtet worden war, ging auch mit einer Polarisierung einher, die bis heute prägend ist. Auch in der Schweiz standen sich zunehmend Freunde und Gegner der Einwanderung gegenüber. 1968 setzte die Antieinwanderungsbewegung, die sich in den 1960er Jahren in der Schweiz formiert hatte, zu einer ersten wirklichen Machtprobe an.¹¹⁷ Nachdem eine erste Volksinitiative gegen Überfremdung noch zurückgezogen worden war, unternahm die 1961 gegründete Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat einen weiteren Anlauf. Unter Führung des Nationalrats James Schwarzenbach lancierte die NA 1968 eine Volksinitiative zur Begrenzung des Ausländeranteils auf zehn Prozent. Dies geschah im selben Jahr als der konservative britische Abgeordnete Enoch Powell in Birmingham seine berühmte »*rivers of blood*«-Rede gegen mehr Einwanderung hielt, in den USA nach der Ermordung von Martin Luther King »*race riots*« tobten, in Frankreich die *Nouvelle droite* mit Alain de Benoists Gründung des *Groupement de recherche et d'études pour la civilisation européenne* GRECE, Form annahm und die rechtsextreme Nationaldemokratische Partei Deutschlands NPD viele Mitglieder gewann und im Bundesland Baden-Württemberg mit knapp zehn Prozent in das Parlament einzog. Ende der 1960er Jahre erneuerte sich die internationale Rechte. Einwanderungs- und Überfremdungsabwehr wurde ihr zentrales Thema und auch die Entwicklungen in der Schweiz wurden hier genau beobachtet.¹¹⁸

Aufgrund des hohen Arbeitskräftebedarfs und restriktiver Einbürgerungsgesetze war der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung in der Schweiz bis Ende der 1960er Jahre auf über fünfzehn Prozent angestiegen und näherte sich in absoluten Zahlen einer Million Personen.¹¹⁹ Die Kontingentierungsmaßnahmen der Schweizer Regierung, die seit 1963 nach und nach ausgeweitet worden waren, hatten zu keiner Kehrtwende in der Ausländerbeschäftigung geführt und die steigende »Ausländerquote« spielte eine wichtige Rolle in der politischen Auseinandersetzung. Die Wahrnehmung des Fremdenpro-

¹¹⁷ Skenderovic, 1968 – *Revolution und Gegenrevolution*, 2008.

¹¹⁸ Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008; Damir Skenderovic, »Die Neue Rechte in der Schweiz. Der lange Weg einer Gegenbewegung«, in: *Die 1968er-Jahre in der Schweiz. Aufbruch in Politik und Kultur*, hg. von Damir Skenderovic und Christina Späti, Baden: Hier + Jetzt 2012, S. 93–110.

¹¹⁹ D'Amato, »Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz«, 2008, S. 180 f.

blems war seit dem frühen 20. Jahrhundert stark durch die »Fieberkurve der Überfremdung« geprägt. Die »Politik mit Zahlen« gewann durch die Statistiken, an denen die Wirkung der staatlichen Begrenzungsmaßnahmen abgelesen wurden, weiter an Bedeutung.¹²⁰ Dass die Qualität der Daten zu wünschen übrigließ, verschärfte die Situation. Die Kommission zur Reform der Ausländerstatistik, die von Max Holzer im Anschluss an die Empfehlungen der Studienkommission einberufen worden war, legte 1967 einen Bericht vor und forderte den Aufbau einer nationalen elektronischen Datenbank. Doch aufgrund der hohen Kosten und des technischen Aufwands ließ der Entscheid des Bundesrats zur Umsetzung der Pläne auf sich warten, was auch im Parlament für Unmut sorgte.¹²¹ Vor dem Hintergrund einer wachsenden Unzufriedenheit über die Arbeit der Regierung, des steten Anwachsens der »Ausländerzahlen« sowie der ersten Anzeichen konjunktureller Überhitzung, gewann die sogenannte Schwarzenbach-Initiative, die eine Beschränkung der »Ausländerquote« auf zehn Prozent forderte, an Fahrt und polarisierte das öffentliche Leben stark.¹²² Auch aus wachsender Sorge, dass die Initiative tatsächlich angenommen werden könnte, führte der Bundesrat Anfang 1970 die sogenannte »Globalplafonierung« ein, das heisst eine Begrenzung der Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen auf nationaler Ebene. Zudem beschloss sie die Einrichtung des Zentralen Ausländerregisters ZAR, das dann nach einer Testphase 1974 in Betrieb genommen werden konnte.¹²³

Am 7. Juni 1970, dem Tag des Urnengangs, saßen hunderttausende AusländerInnen sprichwörtlich auf gepackten Koffern und viele SchweizerInnen waren ebenfalls in Sorge. Auch wenn die Abstimmung letztlich abgelehnt wurde, hatte die Schwarzenbach-Initiative eine nachhaltige Wirkung auf die Schweizer Ausländerpolitik. Einerseits hatte sich die Antiüberfremdungsbewegung aufgrund des unerwartet knappen Ergebnisses (nur 54 Prozent Nein-Stimmen) als ernstzunehmende Kraft in der politischen Landschaft der Schweiz etabliert. Schon vor der Abstimmung hatte die Schweizer Regierung versucht, der Initiative durch Einführung der Globalplafonierung den Wind aus den Segeln zu nehmen, und auch nach der Abstimmung setzte sie diese

120 Espahangizi, »Die Fieberkurve der Überfremdung«, 2019. Siehe zum Begriff: Speich Chassé, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts*, 2013, S. 137.

121 Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020, S. 387–390.

122 Martin Körner, »Konjunktur«, in: *Historisches Lexikon der Schweiz HLS* (2011), <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013918/2010-11-11/#HKonjunkturverlaufseitderMittedes19.Jahrhunderts>.

123 Mähr und Espahangizi, »Computing Aliens«, 2020.

stark quantitativ ausgerichtete »Stabilisierungspolitik« fort.¹²⁴ Andererseits führte die Abstimmung aber auch vielen die Notwendigkeit vor Augen, die »Eingliederung« der ausländischen Mitmenschen noch stärker zu fördern.

Schon im Vorfeld schärfte der öffentliche Abstimmungskampf das Bewusstsein sowohl bei den Ausländerorganisationen wie den FCLIS, aber auch anderen zivilgesellschaftlichen Initiativen wie der Zürcher Kontaktstelle, dafür, sich dezidierter für Integration und gesellschaftliche Öffnung einzusetzen. März 1970 fanden in Boldern zwei Tagungen statt, deren Ziel es war, ein gemeinsames Aktionsprogramm zur Förderung der Eingliederung zu erarbeiten. Das Ergebnis dieser Arbeit – die »Erklärung zur Lage der Ausländer in der Schweiz« – wurde kurz nach der Abstimmung im September in zahlreichen Schweizer Zeitungen veröffentlicht und umfasste diverse konkrete Maßnahmen, die vor allem auf rechtliche Gleichstellung und strukturelle Öffnung abzielten.¹²⁵ Im Zentrum stand auch hier wieder die Vorstellung eines gemeinsamen Prozesses, der »gegenseitige Anerkennung« voraussetzte und auf »Partnerschaft« setzte, die »auf der Basis einseitiger Forderungen an die Ausländer nicht möglich« war.

Auch innerhalb der Ausländerorganisationen stellte der Kampf gegen die Schwarzenbach-Initiative einen wichtigen Wendepunkt hin zu einer Bündelung der Kräfte und einer dezidierten Einwanderungspolitik dar. So fand am 25. und 26. April 1970 in Luzern der Primo Convegno Nazionale delle Associazioni degli Emigrati Italiani in Svizzera statt, an dem sich rund 470 Organisationen und lokale Initiativen beteiligten und zu dem auch Vertreter der Schweizer Seite eingeladen waren, auch von der Zürcher Kontaktstelle.¹²⁶ Am Ende der Tagung wurde mit dem Comitato Nazionale d'Intesa CNI erstmals eine landesweite Interessenvertretung geschaffen, die sich in den Folgejahren verstärkt auch für Integration einsetzte. Mit der Wahl von Leonardo Zanier, Mitglied der Zürcher Kontaktstelle, zum Präsidenten der FCLIS im Jahr 1970 übernahm eine neue Generation die Leitung, die den Fokus klar auf eine Politik der Einwanderung und Integration in der Schweiz legte. Ein zentrales Thema war in diesem Kontext die Frage der Bildung. Allein im Kontext der FCLIS entstanden zahlreiche Bildungsprojekte und Initiativen: Elternselbsthilfegruppen, die *comitati genitori*, die Ente Confederale Addestramento Professionale ECAP (heute die größte

124 Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020, S. 391.

125 Siehe Presseschau und Korrespondenz im Tagungsdossier: Wir Schweizer und unsere Fremden: Verständnis und Missverständnisse schweizerischer Eigenart, 7./8. März 1970, Boldern Tagungs- und Studienzentrums, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

126 Maiolino, *Als die Italiener noch Tschinggen waren*, 2011, S. 201.

Erwachsenen-Weiterbildungseinrichtung der Schweiz)¹²⁷ sowie das Centro Informazione Scholastiche, das von Sibilla Schuh von der Kontaktstelle 1971 in die Wege geleitet und dann 1973 gegründet wurde.¹²⁸ Bereits im Oktober 1970 organisierte die Zürcher Kontaktstelle die erste von mehreren Boldern-Tagungen zu bildungspolitischen Aspekten der Einwanderung, an denen auch FCLIS-Vertreter mitwirkten.¹²⁹

Ein weiterer zentraler Aspekt der Integration war der Anspruch auf demokratisches Mitspracherecht in allen Fragen und Gremien, die das Leben von AusländerInnen in der Schweiz betrafen wie Aufenthalt, Arbeit, Schule, Wohnen, Sozialversicherung etc. Wie relevant diese Forderung war, zeigte sich, als die Schweizer Regierung in Folge der Schwarzenbach-Abstimmung Ende 1970 eine nunmehr permanente ausländerpolitische Kommission einrichtete. Die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem EKA erhielt den Auftrag, »die von der Schweiz verfolgte Einwanderungspolitik zu überprüfen und alle Fragen zu behandeln, die sich aus der Anwesenheit einer großen Zahl von Ausländern in der Schweiz unter demografischen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten« ergaben. Dabei sollte sich die Kommission vornehmlich mit »dem Studium der sozialen Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz befassen, insbesondere mit der sozialen Betreuung, der Anpassung an unsere Arbeits- und Lebensbedingungen, der Assimilation und Einbürgerung«.¹³⁰ Doch in der EKA, die anders als die Studienkommission der frühen 1960er Jahre vornehmlich politisch und nicht wissenschaftlich ausgerichtet wurde, war ein »Dialog« oder gar eine »Strategie der Zusammenarbeit« ebenso wenig vorgesehen wie in der bereits vor der Abstimmung vom Zürcher Stadtrat eingesetzten lokalen Kommission für Assimilierungsfragen. Die Nationale Aktion hingegen war in der EKA vertreten. Vor diesem Hintergrund gewann die Forderung nach Mitsprache und »Partizipation« als Voraussetzung von »Integration« an Bedeutung und wurde auch durch die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung gestützt. Der Austausch mit dem Soziologischen Institut der Universität Zürich und speziell mit Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny spielte hier eine wichtige Rolle.

127 Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017.

128 Interview mit Sibilla Schuh, 13. November 2017, Zürich & Matthias Vogt, Gedanken zum 25-jährigen Jubiläum. Jahresbericht 1997. Centro Scuola e Famiglia, 1998, in: SSA Ar.201.253.2 (Dokumentation Sibilla Schuh zum Centro Scuola e Famiglia der Colonie Libere Italiane). Siehe auch: Baumann, ...und es kamen auch Frauen, 2014, S. 104.

129 Gessler, *Eingewanderte und Einheimische*, S. 5f.

130 Pascale Steiner, *37 Jahre EKA – Chronik einer Kommission. Auszug aus dem Jahresbericht*, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission 2007, S. 40.

2.7 Die Soziologie des »Fremdarbeiterproblems« zwischen Wissenschaft und Politik nach 1970

Die Schwarzenbach-Abstimmung ist ein wichtiger Wendepunkt in der Geschichte ausländerpolitischer Aushandlungsprozesse in der Schweiz.¹³¹ Einerseits handelte es sich um die erste in einer langen Reihe von rechts-populistischen Initiativen, die das Thema Einwanderung bis heute politisch bewirtschaften. 1974 und 1977 folgten weitere Initiativen, die zwar an der Urne abgelehnt wurden, aber die öffentlichen Debatten polarisierten, Druck auf die Politik ausübten und diese nachhaltig prägten. Die Schwarzenbach-Abstimmung markiert zudem auch den Moment, an dem sich diejenigen Akteur-Netzwerke verdichteten und an Fahrt gewannen, die auf »Integration« setzten – ein Begriff, der hier erst ab 1970 breiter Verwendung fand, um sich stärker von einer fremdenpolizeilichen Vorstellung von unterordnender Assimilation und Überfremdungsabwehr abzusetzen. Integration entwickelte sich in der Folge zum Signalwort für eine Eingliederungspolitik, die der Schweizer Gesellschaft eine strukturelle und geistige Öffnung abverlangte. Je stärker der Begriff politisiert wurde, desto mehr wurde er in der staatlichen Verwaltung vermieden bzw. »grundsätzlich« nicht verwendet.¹³² So setzten die Behörden unter Empfehlung der EKA auf die Terminologie der »Eingliederung«, die eine gewisse Unschärfe aufwies und sowohl als individuelle Anpassungsleistung wie auch als gesellschaftlicher Prozess verstanden werden konnte. Die integrationspolitischen Netzwerke hingegen, die sich bereits in den späten 1960er Jahren vor allem im Austausch auf lokaler und internationaler Ebene herausgebildet hatten, verdichteten sich und verstärkten sich gegenseitig. Sie vernetzten sich nun auch auf nationaler Ebene und vertraten zunehmend selbstbewusst eine Politik der Integration, die auf »Sozio-Logik«, Dialog, Zusammenarbeit und Solidarität zwischen »Schweizern und Ausländern« setzte.

In Zürich reichte Peter Gessler schon kurz nach der Schwarzenbach-Abstimmung Anfang September 1970 zusammen mit zwölf weiteren Gemeinderäten einen Antrag ein, um »den eingewanderten Ausländern in der Stadt Zürich die Mitsprache in sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Fragen,

131 Kijan Espahangizi, »Wer waren die N***** Europas? Der 50. Jahrestag der »Schwarzenbach-Initiative gegen Überfremdung« in der Schweiz und die antirassistische Protestbewegung in den USA«, in: *Geschichte der Gegenwart* (7. Juni 2020), <https://geschichtedergegenwart.ch/wer-waren-die-n-europas-der-50-jahrestag-der-schwarzenbach-initiative-gegen-ueberfremdung-in-der-schweiz-und-die-antirassistische-protestbewegung-in-den-usa/>.

132 EKA et al. (Hg.), *Ausländer in der Gemeinde*, Bern: EKA 1979, S. 26 & 48 (Stichwortlexikon).

die sie betreffen, zu ermöglichen«. ¹³³ Nachdem die Stadtregierung 1968 zunächst keine Ausländer in die Kommission berufen hatte, durften nun vier Vertreter Einsitz nehmen. Dass nicht nur zwei Italiener, sondern auch ein Türke und ein Jugoslawe eingeladen wurden, brachte die Veränderungen in der ausländischen Wohnbevölkerung im Laufe der 1960er zum Ausdruck. Die »Fremdarbeiter« kamen nun vermehrt auch aus anderen Ländern als Italien. Um den Austausch der Stadt mit den verschiedenen »ausländischen Gemeinschaften« zu ermöglichen, regte die Kommission unter Leitung ihres neuen Präsidenten Peter Gessler an, das Gespräch über mögliche Formen der Mitsprache zu suchen. Die Kontaktstelle unterstützte dieses Anliegen von zivilgesellschaftlicher Seite. Trotzdem dauerte es bis Mitte der 1970er Jahre, bis jährliche konsultative »Ausländerkonferenzen« von der Stadt eingerichtet wurden. Dabei konnte man sich argumentativ auf umfangreiche wissenschaftliche Studien zur Bedeutung der Ausländerorganisationen für erfolgreiche Eingliederung stützen: Dies waren vor allem die erst 1970 erschienene Studie von Rudolf Braun und die bis 1973 fertiggestellte *Soziologie des Fremdarbeiterproblems* von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, der im Folgejahr zum Professor für Soziologie an die Universität Zürich berufen wurde. ¹³⁴ Dass Hoffmann-Nowotny dann auch offiziell für die Kommission für Ausländerfragen aufgeboten und ein Assistent von ihm als Mitarbeiter in der städtischen Koordinationsstelle für Ausländerfragen angestellt wurde, ¹³⁵ verdeutlicht die engen Verbindungen zwischen Wissenschaft und Politik in diesem Bereich. Hoffmann-Nowotny, der anders als Rudolf Braun und sein Mentor Peter Heintz gewillt war, die Rolle des wissenschaftlichen Experten in der Öffentlichkeit auszufüllen, fungierte als Bindeglied zwischen den unterschiedlichen Kontexten. ¹³⁶ Die von ihm vertretene strukturfunktionalistische Perspektive der Integration fand nicht nur in der Wissenschaft Anklang, sondern auch in diversen zivilgesellschaftlichen Kontexten, wie der Kontaktstelle und dem Boldern-Zentrum, bei Behörden, in linken Orga-

133 Es dauerte bis in die frühen 1980er Jahre, bis Ausländervertretungen in die Kommission berufen wurden, auch auf Landesebene. Siehe hierzu etwa: Steiner, *37 Jahre EKA*, 2007, S. 47. Städtische Kommission für Ausländerfragen. Stellungnahme zuhanden des Stadtrates zur Anregung von Dr. Peter Gessler und 12 Mitunterzeichnern vom 2. September 1970, S. 1, in: Archiv der Stadt Zürich V.F.c.30: 460.790.5.

134 Ebenda, S. 4–8. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart: Enke 1973.

135 Interview mit Josef Martin Niederberger, 15. Oktober 2017, Bern.

136 Kijan Espahangizi, »Migrationsforschung und epistemische Teilhabe. Vier historische Schlaglichter auf die Zürcher »Fremdarbeitersozilogie« in den 1970er Jahren«, in: *Urban Citizenship. Demokratisierung der Demokratie*, hg. von Katharina Morawek und Martin Krenn, Wien: VfmK 2017, S. 89–111, hier: S. 101.

nisationen von Schweizern und Ausländern, in Gewerkschaften ebenso wie bei arbeitgebernahen Vereinigungen. Hoffmann-Nowotny wirkte etwa auch aktiv im Komitee Schweiz 80 mit, einer wirtschafts- und sozialliberalen Initiative, die im Kontext der Schwarzenbach-Initiative gegründet worden war und sich in den 1970er Jahren für eine strukturelle Öffnung des »Einwanderungslands« Schweiz einsetzte.¹³⁷

Das Komitee Schweiz 80

Das Komitee Schweiz 80 wurde 1969 angesichts der Schwarzenbach-Initiative gegründet, von Anton E. Schrafl, einem Unternehmer und Mitglied der einflussreichen Familie der Schmidheins, und von Dieter von Schulthess, einem Rechtsanwalt, der ebenfalls aus einer alteingesessenen Unternehmerfamilie stammte. Beide kannten sich aus ihrer Zeit an der Harvard University. Schrafl hatte an der Business School und Schulthess an der Law School studiert. Das liberale und kosmopolitische Milieu der US-amerikanischen Bildungselite war anschlussfähig an den Habitus des Nachwuchses aus Schweizer Unternehmerfamilien, die seit dem 19. Jahrhundert in den globalen Handel eingebunden waren und deren Horizont in der Selbstwahrnehmung »weltoffen« war.¹³⁸ Nach ihrer Rückkehr aus Harvard störten sich die beiden Mitglieder der liberalen Partei der Schweiz (LPS, heute: FDP. Die Liberalen) am zögerlichen Auftreten des sogenannten »Vororts«, des ältesten Arbeitgeberverbandes der Schweiz (Schweizerischer Handels- und Industrieverein SHIV, heute: Economiesuisse), gegenüber der Schwarzenbach-Initiative. Ausgehend von der Einsicht, dass die Schweiz dauerhaft auf ausländische Arbeitskraft angewiesen war und hierfür international wettbewerbsfähige Bedingungen schaffen musste, waren beide an einer »Versachlichung« der Debatte interessiert. In der festen Überzeugung, dass das »Ausländerproblem« in zehn Jahren gelöst werden konnte, gründeten sie das Komitee Schweiz 80 bei einem Treffen im Luxushotel Storchen in Zürich. Ihre aus den USA inspirierte Vorstellung einer auf Chancengleichheit basierenden Leistungs- und Einwanderungsgesellschaft erforderte eine Politik der strukturellen Eingliederung von ausländischen Mitmenschen. Mit diesem progressiven politischen Programm geriet das Komitee auch in das Blickfeld des Schweizerischen Aufklärungsdienstes SAD, einer zivilen Organisation der »Geistigen Landesverteidigung« im Kalten Krieg.¹³⁹

137 Die Ausführungen im Folgenden basieren auf einem Interview mit Dieter von Schulthess, 23. Januar 2017, Zürich.

138 Ebenda. Zum sozialen Milieu solcher Handelsfamilien siehe etwa auch: Lea Haller, *Transithandel. Geld- und Warenströme im globalen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp 2019.

139 Die SAD erstellte ein Dossier zum Komitee Schweiz 80, in: AfZ IB SAD 623.

Der wirtschafts- und sozialliberale Ansatz des Komitees war anschlussfähig an die Vorstellungen Hoffmann-Nowotnys, auf den Schrafl und von Schulthess durch den gemeinsamen Artikel mit Peter Heintz in den *Schweizer Monatsheften* aufmerksam geworden waren. 1971 lud das Komitee Hoffmann-Nowotny zu einem Vortrag im Zürcher Zunfthaus zur Waag ein, um erste Ergebnisse seiner »soziologischen Studie zum Fremdarbeiterproblem« vorzustellen.¹⁴⁰ Hoffmann-Nowotny kam aus einem Arbeiterhaushalt, doch der wissenschaftliche Rationalismus und die technokratische Sachlichkeit der 1960er Jahre, die er in seiner Forschung, aber auch in seinem persönlichen Auftreten verkörperte,¹⁴¹ bildeten eine tragfähige Brücke zum Habitus der Harvard-Absolventen. Diese inhaltliche und soziale Anschlussfähigkeit bildete die Grundlage für eine enge Zusammenarbeit des »Dreigestirns« über die gesamten 1970er Jahre hinweg.¹⁴² Das Grundlagenprogramm des Komitee Schweiz 80 beruhte im Wesentlichen auf Hoffmann-Nowotnys soziologischem Ansatz. So klang die hier formulierte Forderung nach einer »neuen Ausländerpolitik«, die auch eine »Integrationspolitik« beinhalten sollte, wie folgt: »Die vom Bund bis vor kurzem betriebene Rotationspolitik, wonach Leitbild war, dass die in der Schweiz arbeitenden Ausländer unser Land nach einer gewissen Zeit wieder verlassen und durch neue Ausländer ersetzt werden, wird den heutigen Verhältnissen nicht gerecht und hat sich nicht bewährt. Sie ist durch eine neue Integrationspolitik zu ersetzen, wobei davon auszugehen ist, dass ein Grossteil der in der Schweiz arbeitenden Ausländer hier verbleibt. Integration heisst dabei Partizipation an der Gesellschaft, d. h. an Politik, Wirtschaft, Schule und Kirche des Einwanderungslandes. Davon zu unterscheiden ist die Assimilation, d. h. die Partizipation an der Kultur des Einwanderungslandes. Die Assimilation ist weniger Voraussetzung als vielmehr Konsequenz der Integration.«¹⁴³

Das Komitee sah die Schweiz vor folgenden »Alternativen«: entweder »strikte Trennung der einheimischen Bevölkerung von der ausländischen im Sinne einer Apartheid-Politik mit all ihren üblen Konsequenzen; oder – da die Apartheid-Lösung inakzeptabel ist – eine systematische Integrationspolitik mit dem Zweck, den circulus vitiosus der Desintegration zu überwinden.«¹⁴⁴ Der Vergleich einer ethnisch legitimierten »neofeudalen Unterschichtung« der Schweizer Gesellschaft durch ausländische Arbeitskräfte, wie sie von Hoffmann-Nowotny beschrieben und vom Komitee

140 Einladungsbrief des Komitee Schweiz 80 an die Zürcher Frauenzentrale, September 1971, in: AfZ IB SAD 623.

141 Interview mit Josef Martin Niederberger, 15. Oktober 2017, Bern.

142 Interview mit Dieter von Schulthess, 23. Januar 2017, Zürich.

143 Plattform Komitee Schweiz 80, Februar 1971, in: AfZ IB SAD 623.

144 Ebenda, S. 3.

abgelehnt wurde,¹⁴⁵ mit »Apartheid« war in diesem Kontext durchaus brisant. Anton E. Schrafl war zu der Zeit bereits eng mit der Swiss South African Association verbunden, die als inoffizielle Schweizer Wirtschaftskammer mit dem Apartheid-Regime in Südafrika kooperierte. Als Verwandter der Familiendynastie der Schmidheyns saß Schrafl nicht nur ab 1969 im Verwaltungsrat der Holderbank, sondern ab den frühen 1970er Jahren auch in der südafrikanischen Anglo-Alpha Cement.¹⁴⁶ Die Erträge aus Südafrika legten wohl einen Grundstein für den Aufstieg der Holderbank zum heute weltweit größten Zementproduzenten (LafargeHolcim Ltd.).

Der Fall des Komitee Schweiz 80 verdeutlicht das Auseinandergehen der Handlungsfelder Einwanderungs- und Entwicklungspolitik. Spätestens mit der vierten Generalversammlung des Weltkirchenrats in Uppsala 1968, auf dem auch der afroamerikanische Autor und Bürgerrechtsaktivist James Baldwin als Gastredner aufgetreten war, avancierte Rassismus zu einem wichtigen Thema der internationalen Debatten um globale Ungleichheit.¹⁴⁷ Auch wenn die Schweizer Landeskirchen die Finanzierung bewaffneter anti-rassistischer Kämpfe durch das »Programm zur Bekämpfung des Rassismus«, das auf einer weiteren Tagung des Weltkirchenrates in Canterbury 1969 ins Leben gerufen worden war, ablehnten, gerieten auch hier das Apartheid-Regime in Südafrika und dessen Kollaborateure zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik. Schrafl, so erinnert sich Hoffmann-Nowotnys spätere Mitarbeiterin Katharina Ley, war daher für viele Linke und befreiungstheologisch inspirierte Christen zu der Zeit ein »Feindbild«.¹⁴⁸ In der Schweizer Einwanderungspolitik hingegen vertrat Schrafl liberale progressive Positionen.

Spannung zwischen Schrafls unternehmerischer Tätigkeit in Südafrika und dem Engagement für die Integration der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz ist in der Tat erklärungsbedürftig. Eine mögliche Antwort findet sich in den Stellungnahmen des Komitees Schweiz 80. Im Sinne der alten fremdenpolizeilichen Logik wurde hier betont, dass eine Eingliederung von Ausländern aus »weiter entfernten Kulturen« schwierig war. Beim »Zusammenleben von Schweizern und Ausländern« spielte für das Komitee die »kulturelle Distanz« zwischen beiden Gruppen eine zentrale Rolle.¹⁴⁹ Doch

145 Ausländerpolitik, Komitee Schweiz 89, 20. Juni 1973, S. 1 & 3, in: AfZ IB SAD 623.

146 Mascha Madörin, »Apartheid-Lobbyist wird Honorarkonsul: Zementierte Beziehung«, *WOZ – Die Wochenzeitung*, 27. April 2000, S. 8. Sie dazu weiterführend: Georg Kreis, *Die Schweiz und Südafrika 1948–1994. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrats durchgeführten NFP 42+*, Bern: Haupt 2005.

147 Sjollema, *Never Bow to Racism*, 2015, S. 55–66.

148 Telefon-Interview mit Katharina Ley, 10. Januar 2017.

149 Ausländerpolitik, Komitee Schweiz 89, 20. Juni 1973, S. 3, in: AfZ IB SAD 623.

Mehr Sachlichkeit erwünscht



Abbildung 10: Pressekonferenz des Komitee Schweiz 80, 1974 (Quelle: Archiv für Zeitgeschichte, IB SAD 623)

während Apartheid in der Schweiz für das Komitee undenkbar war, schloss ihre Argumentation nicht aus, dass »neofeudale« bzw. koloniale Segregationslösungen in Kontexten wie Südafrika sogar notwendig sein konnten, wo sich nicht nur »fremde Kulturen« sondern sogar »Rassen« gegenüberstanden.¹⁵⁰ Aufgrund der guten Verbindungen in Politik und Wirtschaft war das Komitee Schweiz 80 in der neugegründeten Eidgenössischen Kommission für das Ausländerproblem EKA vertreten und Dieter von Schulthess war sogar ihr erster Vizedirektor. Damit ergab sich die Möglichkeit – und hier kommen die Ambivalenzen historischer Entwicklung deutlich zum Ausdruck – den sozialliberalen Ansatz einer neuen strukturellen »Integrationspolitik« mit seiner Forderung nach Partizipation der AusländerInnen schon früh an einer wichtigen institutionellen Schnittstelle zwischen staatlichen Organen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Bundesebene einzubringen.

Hoffmann-Nowotny nahm ab den frühen 1970er Jahren im Kontext des Komitee Schweiz 80 eine Rolle ein, die sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts etablierte und zum festen Inventar der modernen »Wissens-

¹⁵⁰ Ein Begriff, der sich durchaus, für die Zeit nicht unbedingt unüblich in den Unterlagen des Komitees findet, etwa in: Plattform Komitee Schweiz 80, Februar 1971, S. 4, in: AfZ IB SAD 623.

gesellschaft« sowie ihrer medialen Selbstinszenierung gehört:¹⁵¹ der (sozial) wissenschaftliche Experte, der seine fundierte, »sachliche« Einschätzung in die öffentliche Debatte und in politische Gremien einspeiste, ohne selbst an Entscheidungsprozessen beteiligt zu sein. Seine Legitimität zog der Experte, der in der Zeit vor allem männlich war, auch aus der Anwendungsorientierung seiner Forschung bzw. dem Beitrag zu gesellschaftlich relevanten Problemstellungen. Die Figur des wissenschaftlichen Experten und die politische Öffentlichkeit standen in einem historischen Wechselverhältnis.¹⁵² Mit der medialen Entwicklung ab den 1960er Jahren wurde es immer wichtiger, diese Rolle auch vor der Kamera ausfüllen zu können, vom allgemeinen Habitus und Auftreten bis hin zur Fähigkeit zwischen Fach- und Alltagssprache zu vermitteln. Mit seiner Deutungshoheit über »Tatsachen und Fakten« – so auch der Untertitel des vom Komitee Schweiz 80 herausgegebenen Handbuchs – intervenierte Hoffmann-Nowotny als wissenschaftlicher Experte in politische Prozesse.¹⁵³ Umgekehrt wirkten diese in direkter und indirekter Weise auf die Forschung zurück. So gab das Komitee Schweiz 80 zum Beispiel auch die erste soziologische Untersuchung zur Frage der Einbürgerung von AusländerInnen in der Schweiz in Auftrag, die Mitte der 1970er Jahre von zwei Mitarbeitenden Hoffmann-Nowotnys durchgeführt wurde.¹⁵⁴ Katharina Ley und Sergio Agustoni führten in dieser Pilotstudie Gruppengespräche mit Ausländern durch und kamen zu dem Ergebnis, dass die fremdenpolizeiliche Assimilationslogik den Weg zur Einbürgerung massiv erschwerte. Stattdessen sollte, so die Schlussfolgerung der beiden AutorInnen, auf Integration durch frühzeitige politische Partizipation und Erleichterung der Einbürgerung gesetzt werden.

Die Zusammenarbeit von Hoffmann-Nowotny und dem Komitee CH 80 illustriert die Anschlussfähigkeit der neuen soziologischen Perspektiven der Integration nicht nur an christliche und linke, sondern auch an sozial-liberale Vorstellungen. Der Austausch wurde hier jedoch stärker durch die Figur des medial anschlussfähigen wissenschaftlichen Experten geprägt,

151 Espahangizi, »Migrationsforschung und epistemische Teilhabe«, 2017, S. 99.

152 Siehe hierzu etwa: Fisch und Rudloff (Hg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, 2004, S. 93 f.; Gugerli und Speich Chassé, »Wissensgeschichte – eine Standortbestimmung«, 2012.

153 Komitee Schweiz 80, *Handbuch zur Ausländerpolitik. Tatsachen und Fakten*, Zürich: Europa Union 1973. Zur langen Wissensgeschichte der Tatsachen und Fakten siehe etwa: Lauren Daston, *Wunder, Beweise und Tatsachen. Zur Geschichte der Rationalität*, Frankfurt a. M.: Fischer 2001.

154 Interview mit Katharina Ley am 10. Januar 2017 (Telefon) und 19. Januar 2017, Bern. Katharina Ley und Sergio Agustoni, *Die politische Integration von ausländischen Arbeitnehmern. Eine Pilotstudie zur Einbürgerungsproblematik in der Schweiz*, Zürich: Komitee Schweiz 80 1976.

der »Sachlichkeit« verkörperte, »Tatsachen« bereitstellte und in politischen Prozessen als Autorität aufgeboten werden konnte.

2.8 Eine landesweite Bewegung formiert sich, 1973/74

In der ersten Hälfte der 1970er Jahre vervielfältigten sich die lokalen und regionalen Akteur-Netzwerke und Projekte der Integration landesweit. Integrationspolitische Ansätze erreichten ein zunehmend größeres Publikum. So wirkte etwa Giuseppe Bosa aus der Leitung der Zürcher Kontaktstelle in seiner Funktion als Sekretär des Christlichen Metallarbeiter-Verbandes CMV auch in einer breit angelegten Kampagne der Schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie mit. Die Sozialpartner der Arbeitnehmer und Arbeitgeberverbände produzierten das multimediale Informations- und Aufklärungsprogramm *Wir in der Schweiz*, das im April 1973 der Öffentlichkeit vorgestellt und breit in der Presse wahrgenommen wurde – in allen drei Sprachregionen und, wie ein Artikel in der Frankfurter Rundschau zeigt, auch über die Landesgrenzen hinaus.¹⁵⁵ Ziel war es, in den rund 530 Betrieben der Maschinen- und Metallindustrie mit ihren rund 250'000 ArbeitnehmerInnen zu einem »besseren Verständnis zwischen Ausländern und Schweizern« beizutragen.¹⁵⁶ Das Schulungsmaterial für die Betriebe umfasste neben Broschüren und Lehrmaterial für vier Lektionen auch eine Reihe von Filmen und Tonfilmschauen, die von der privaten Medienfirma Becker Audio-Visuals erarbeitet worden waren. Das Unternehmen war 1970 von Egon Becker, einem Redakteur des Schweizer Fernsehens, gegründet worden und produzierte multimediale Inhalte für Wissenschaft, Technik und Wirtschaft. Wegleitend für das Programm *Wir in der Schweiz* war die Vorstellung beidseitiger Annäherung als Grundlage von »Integration statt Isolation«. Auch wenn das Programm bewusst keine gesellschaftspolitischen Stellungnahmen beinhaltete, waren sich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände einig,¹⁵⁷ dass zumindest in den Betrieben die Devise »nicht nebeneinander, sondern miteinander« gelten sollte.¹⁵⁸ Die Vorstellung von Integration, die hier vertreten wurde, war an die Werte des sozialpartnerschaftlichen Friedens der Nachkriegszeit angeschlossen. Statt

155 Siehe dazu die Pressemappe, in: AfZ IB Becker Audiovisuals / 181.

156 Eine Formulierung aus dem Programm, die von zahlreichen Tageszeitungen in den Titel der Berichte nach der Pressekonferenz aufgegriffen wurde. Siehe ebenda.

157 Siehe den Bericht zum Informationsprogramm in der Sendung *Antenne* des Schweizer Fernsehens am 12. April 1973 im SRF Medienarchiv FARO.

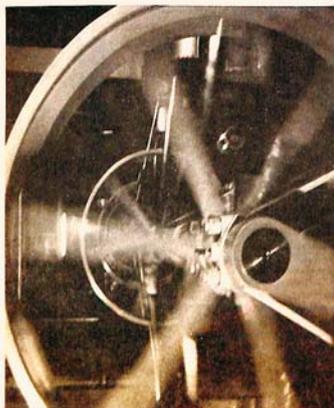
158 Zweite Ausgabe der Programmzeitung (Titel Frontseite: »Nicht nebeneinander, sondern miteinander«) (4. Lektion, Teil F), in: AfZ IB Becker Audiovisuals / 144.



Wir in der Schweiz

HERAUSGEBER: PARTNERCHAFTSFONDS DER SCHWEIZERISCHEN MASCHINEN- UND METALLINDUSTRIE, BETAUGLICHTE VERBÄNDE, SWISS SCHWEIZERISCHER METALL- UND UNTERARBEITNEHMERVERBAND, CNV, CHRISTLICHER METALLARBEITERVERBAND, SYVA, SCHWEIZERISCHER VERBAND EVANGELISCHER ARBEITNEHMER, LPFA, LANDESVERBAND FREIER SCHWEIZER ARBEITER, ASM, ARBEITGEBERVERBAND SCHWEIZERISCHER MASCHINEN- UND METALL-INDUSTRIELLE, REDAKTION UND GESTALTUNG: BECKER AUDIO-VISUALS, ZÜRICH, DRUCK: UNIONDRUCKEREI, BERN

Nicht nebeneinander, sondern miteinander



Wie steht das nun eigentlich in unserem Schweizerland? Da beherbergen wir bei uns über eine halbe Million Fremder, die uns helfen, das Räderwerk unserer Wirtschaft in Gang zu halten, die wesentlich dazu beitragen, dass wir gut, sogar sehr gut zu leben vermögen. Zugleich aber umgeben wir diese Fremden mit seltsamer Geringschätzung: sie sind uns unerwünscht, und wir tun so, als hätten nicht wir sie zu uns gebeten, sondern als wären sie bei uns eingedrungen, als wären sie verantwortlich für die Probleme, welche ihre Anwesenheit uns bringt.

Von Hans O. Staub

Demn Probleme existieren – zugegeben, schwierige Probleme sogar. Wer an ihrer Entstehung, wer am ganzen angeblichen Malaise um die ausländischen Arbeitskräfte schuld ist? Dem nachzudenken, scheint überflüssig und missig. Die geschichtliche Entwick-

Der Glücksfall: Am zwei Weltkrieg ging die Schweiz unversehrt hervor, mit einem intakten Wirtschaftssparat, mit einer Bevölkerung, die weder durch mörderische Luftangriffe noch durch Schatzgrabungskämpfe oder Artillerieduelle dezimiert war. So konnten wir

Gewerkschaften wie die Industriellen unter dem Schock der berechtigten Weltkrise. Die Arbeitgeber, die damals immer noch mit grossen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten, fürchteten die Kosten der unmitelbaren Rationalisierung; die Arbeitnehmer empfanden eine nicht unberechtigte Furcht davor, dass im Fall einer neuen Krise eine zu weitgehende Automatisierung wieder Arbeitslosigkeit bringen könnte.

Zudem: gerade in der sehr eigenartig gestalteten Schweizer Wirtschaft haben Rationalisierung und Automatisierung ihre Grenzen. Denken wir nur an den Tourismus, an die Hotellerie, wo der dienstbare Roboter nicht erfinden und die «Schlüsselbedienung» nicht überall möglich oder erwünscht ist.

Wir brauchen also die Menschen von jenseits der Grenzen, daran gibt es nichts zu rütteln; wir brauchen sie,

Abbildung 11: Programmzeitung »Wir in der Schweiz«, 1973 (Quelle: AfZ IB Becker Audio-visuals / 2.1.1)

gesellschaftskritische Perspektiven einzunehmen und politische Forderungen aufzustellen, wurde an der zwischenmenschlichen Ebene angesetzt, um gegenseitige »Vorurteile« abzubauen und »Toleranz« zu stärken. Das Programm zielte auf einen Wandel der persönlichen Einstellungen. Entsprechend wurden Sozialpsychologen der Universität Zürich beauftragt, eine Wirkungsanalyse zu erstellen, die die Haltungen von »Schweizern und Ausländern« vor und nach Durchlauf der Lektionen empirisch verglich. Man kam zu einem »mehrheitlich recht positiven« Ergebnis.¹⁵⁹

Während Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit in der Soziologie Hoffmann-Nowotnys als Ausdruck »struktureller Spannungen« und gesellschaftlicher »Anomien« gedeutet wurden, verblieb man hier auf einer psychologisch-zwischenmenschlichen Ebene der Vorurteile und Haltungen.

159 »Wir in der Schweiz«. Wirkungsanalyse eines audiovisuellen Programms. Sozialforschungsstelle, Universität Zürich, Psychologisches Institut, August 1973, S. 13 f., in: AfZ IB Becker Audiovisuals 2.1.1.



Abbildung 12: Einheimische und Aliens, miteinander? Tonbildschau »Wir Menschen auf der Wega«, 1973 (Quelle: AfZ IB Becker Audiovisuals / 2.1.1 / Still bei 12:39 min)

Auch deswegen wurde das Informationsprogramm noch vier Jahre später von der EKA wieder aufgegriffen und über die Kanäle der Kommission landesweit verbreitet. ArbeitnehmerInnen in der Schweizer Maschinen- und Metallindustrie konnten die zentrale Bedeutung der Kooperation und des Dialogs zwischen »Schweizern und Ausländern« unter anderem in innovativen fiktionalen Medienformaten erfahren. So produzierte Becker auch einen surrealistisch anmutenden Film, in dem ein Schweizer Arbeiter morgens aufsteht und sich im Albtraum einer Schweiz wiederfindet, aus der die Ausländer verschwunden sind und Produktion und öffentliches Leben stillstehen. In einer anderen Produktion, einem Trickfilm, wurden die Folgen von Fremdenfeindlichkeit und gegenseitiger Vorurteile zwischen Einheimischen und Einwanderern auf dem »Planeten Wega« durchgespielt: Nachdem die Erde unbewohnbar geworden ist, wandern die Menschen mit einer Rakete auf den reichen Berg-Planeten »Wega« aus, um dort Arbeit zu finden und treffen vor Ort auf die grünhäutigen Einheimischen, die »Weganer«.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Morgen früh in der Schweiz (Schlussfilm, 4. Lektion, Teil G); Wir Menschen auf der Wega (Tonbildschau als Teil des Informationsprogramms der EKA 1978, Version von 1973 in gekürzter Form), in: AfZ IB Becker Audiovisuals 2.1.1. / 2 & 3.

Neue Herausforderungen und die nächste Volksinitiative gegen Überfremdung
Integrationspolitische Projekte und Initiativen blieben in der ersten Hälfte der 1970er Jahre zwar gesamtgesellschaftlich gesehen randständig, erreichten aber größere Kreise. Sie entwickelten dabei aber auch gegenläufige Dynamiken, die zu Spannungen führten. Einerseits spezialisierten sich lokale Initiativen zunehmend und reagierten damit auf sich ausdifferenzierende Herausforderungen. So kämpfte etwa auch die Zürcher Kontaktstelle, wie die Protokolle der Mitgliederversammlungen zeigen, aufgrund unterschiedlicher Projekte und gleichzeitiger Arbeitsgruppen organisatorisch mit Überlastung. Verschärft wurde die Situation durch die schwierige Frage des ›Dialogs‹. Einerseits war 1970 mit dem Comitato Nazionale d'Intesa CNI eine Vertretungsstruktur entstanden, die sich für Integrationsanliegen stark machte und die im gesellschaftlichen Dialog den Anspruch erheben konnte, »die Italiener« und damit das Gros »der Ausländer« zu vertreten. Andererseits kamen die ausländischen Arbeitskräfte zu der Zeit nicht mehr nur vornehmlich aus Italien und waren auch nicht in gleichem Maße in eigenen Massenorganisationen zusammengeschlossen. Die für das Format des Dialogs so wichtige Frage der kollektiven Repräsentation wurde komplexer. Mit der Umbenennung zur Kontaktstelle für Schweizer *und Ausländer* im Mai 1974 wurde das Projekt nominell auf »andere ethnische Gruppen« ausgedehnt. Die zugrundeliegende Frage, wer da eigentlich konkret mit wem und wie in einen Dialog bzw. in einen ›Multilog‹ trat und wie repräsentativ das war, konnte damit nicht gelöst werden.¹⁶¹

Neben den verschiedenen Herausforderungen für integrationspolitische Projekte und Initiativen gab es auch ein wachsendes Bedürfnis nach landesweiter Vernetzung und Bündelung von Kräften. So trat die Zürcher Kontaktstelle der landesweiten Interessengemeinschaft der Beratungs- und Kontaktstellen Schweizer-Ausländer IGSA bei, die im Februar 1973 gegründet wurde. Im selben Jahr entstand zudem die erste landesweite Bewegung in der Schweiz, die sich für eine solidarische »neue Ausländerpolitik« einsetzte. Unter dem nachwirkenden Eindruck der Schwarzenbach-Abstimmung von 1970 und der integrationspolitischen Prozesse, die diese ausgelöst hatte, sowie vor dem Hintergrund der Abstimmung zu einer weiteren Volksinitiative der Nationalen Aktion »gegen Überfremdung«, die für Oktober 1974 angesetzt war, kamen unterschiedliche lokale und regionale Integrationsinitiativen und -projekte erstmals in einem größeren gesellschaftspolitischen Projekt zusammen.

¹⁶¹ Protokoll der Mitgliederversammlung vom 10. Mai 1974, Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer, in: SSA Ar 48.10.1

Die zweite Volksinitiative der Nationalen Aktion NA forderte eine Beschränkung der absoluten Ausländerzahl im Land auf eine halbe Million Personen, was in etwa eine Halbierung des Bestandes bedeutet hätte. Zudem sollten die Ausländeranteile in den Kantonen zwölf Prozent nicht übersteigen (Genf: fünfundzwanzig Prozent) und die Zahl der Einbürgerungen unter viertausend pro Jahr bleiben. Bereits die Schwarzenbach-Initiative hatte »Überfremdungsabwehr« mit »Überbevölkerung« zusammengebracht. Das Thema war in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zum Gegenstand internationaler Debatten und Bestseller geworden, wie etwa in Paul R. Ehrlichs *The Population Bomb* von 1968. Unter dem Eindruck des Berichts des Club of Rome zu den *Grenzen des Wachstums* von 1972 nahm die Nationale Aktion bis Mitte der 1970er Jahren ökologische Argumente gegen »Überbevölkerung« durch Einwanderung in ihr politisches Programm einer »nationalen Marktwirtschaft« auf.¹⁶² Sie verstand Einwanderung im Kontext eines grenzenlosen Wirtschaftswachstums und einer daraus folgenden Umweltverschmutzung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Valentin Oehen, der 1972 das Präsidium der NA übernahm und diese politische Neuausrichtung vertrat, war zugleich Mitglied der 1971 gegründeten Arbeitsgemeinschaft für Bevölkerungsfragen (ab 1987: Vereinigung Umwelt und Bevölkerung ECOPOP), einem Think Tank, in dem sich Naturwissenschaftler, Ärzte, Journalisten und Politiker für eine ökologisch-technokratische Bevölkerungspolitik engagierten.¹⁶³ Die Arbeitsgemeinschaft setzte sich für Umweltschutz und verstärkte Geburtenregelung durch liberalisierten Schwangerschaftsabbruch ebenso ein wie für eine Beschränkung der Einwanderung. Sie lehnte die Überfremdungsinitiative der Nationalen Aktion von 1974 zwar ab, bildete aber eine ideologische Brücke zwischen szientistisch-ökologischen Perspektiven und der neuen Rechten.¹⁶⁴ Die Vorstellungen waren zudem anschlussfähig an technokratisch-planwirtschaftliche Vorstellungen in Politik und Bundesverwaltung, etwa auch bei der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem.

162 Donella H. Meadows et al., *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Potomac Association: New York 1972. Nationale Aktion für Volk und Heimat, Politisches Programm für die Legislaturperiode 1975–1979 & Die Nationale Marktwirtschaft – das Wirtschaftsprogramm der Nationalen Aktion, 1977, in: SSA Sachdokumentation QS 38.82 (Nationale Aktion (NA); Schweizer Demokraten (SD), 1960–). Ich bedanke mich für die Hinweise meines Studenten Christoffer Zimmermann, der im Herbstsemester 2018 eine Seminararbeit zu dem Thema verfasst hat.

163 Siehe hierzu etwa: Skenderovic, »Die Neue Rechte in der Schweiz«, 2012, S. 100.

164 Balthasar Glättli und Pierre-Alain Niklaus (Hg.), *Die unheimlichen Ökologen. Sind zu viele Menschen das Problem?*, Zürich: Rotpunktverlag 2014, S. 108–111. Sieh auch nochmals dazu: Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008, S. 36–38.

Die Studien, die die EKA im Vorfeld der Abstimmung von 1974 bei mehreren Ökonomen in Auftrag gab, verdeutlichen diesen Zusammenhang: Einerseits kamen diese zu dem Schluss, dass die wirtschaftlichen Konsequenzen einer Annahme der NA-Initiative von 1974 »katastrophal« sein würden, auch wenn es dem »Volk« oblag zu entscheiden, ob die »ethischen, politischen und kulturellen Vorteile« dies aufwogen.¹⁶⁵ Andererseits war die Ausweitung der staatspolitischen Zielsetzung der »Stabilisierung« auf die gesamte ausländische Bevölkerung, die der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung im März 1974 vorsehend vornahm, mit demografischer und ökonomischer Modellbildung im Einklang. Demografische Projektionen kamen hier mit neoklassischen Vorstellungen eines »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« zusammen, die in Computer-basierte Kalkulationen eingingen.¹⁶⁶ Die EKA kam aufgrund der Studien zu dem Fazit, dass eine »Stabilisierung« der ausländischen Bevölkerung auch aus nationalökonomischen Gründen geboten war.¹⁶⁷

Die Mitenand-Bewegung

Nicht nur die rechtspopulistische Antiüberfremdungsbewegung stellte sich in der ersten Hälfte der 1970er Jahr neu auf, sondern auch die Bewegung für eine solidarische Ausländerpolitik. Ausgangspunkt war ein Vorstoß der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung der Schweiz KAB vom Sommer 1973, einem kirchlichen Sozialverband, der sich für einen grundlegenden Wandel hin zu einer »menschlichen Ausländerpolitik« stark machte. Dabei wollte man den Blick weg von quantitativen Fragen der Kontingente hin zu qualitativen Aspekten der Einwanderungsgesellschaft Schweiz lenken. Ziel

165 Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer drastischen und raschen Reduktion des Ausländerbestands im Sinne der 3. Überfremdungsinitiative, Studie der EKA in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Jean-Christian Lambelet (Universität Lausanne), Prof. Dr. René L. Frey (Universität Basel), Prof. Dr. Walter Wittmann (Universität Freiburg i. Ue.), Dr. Waldemar Jucker (Schweizerischer Gewerkschaftsbund), S. 25, in: BAR E4001E#1985/152#245* (EKA: Studienaufträge 1972–1982).

166 Gutachten von Prof. Walter Wittmann, Ursachen des Ungleichgewichts auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, Freiburg i. Ue., Februar 1973, S. 60, in: ebenda. Siehe hier auch die weiteren Studienberichte bis 1977. Zur Metaphern- und Wissensgeschichte der Idee eines dynamischen Fließgleichgewichts zwischen Natur- und Sozialwissenschaften siehe: Jakob Tanner, »Fluide Matrix« und »homöostatische Mechanismen«, in: *Welt im Fluss. Fallstudien zum Modell der Homöostase*, hg. von Jörg Martin, Jörg Hardy und Stephan Cartier, Stuttgart: Franz Steiner 2008, S. 11–29.

167 Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, »Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitspotenzials«, in: *Die Volkswirtschaft* 6, 1974, S. 341–355, in: BAR E4001E#1985/152#245*.

war es, ein Gegengewicht zur Antiüberfremdungspolitik der NA zu bilden, die die Politik und Schweizer Regierung vor sich hertrieb.

Das Echo auf die erste Befragung von potenziell interessierten Organisationen zur Initiative im Herbst 1973 fiel trotz einiger Kritikpunkte insgesamt positiv aus. So sprach etwa auch die italienische Federazione Colonie Libere italiane in Svizzera FCLIS von einem »wichtigen und mutigen Vorstoss«. ¹⁶⁸ Der Entwurf zum Initiativtext wurde in der Folge entsprechend breit in den integrationspolitischen Akteur-Netzwerken diskutiert. Federführend war auch hier wieder die Zürcher Kontaktstelle und das evangelische Tagungs- und Studienzentrum Boldern. Zusammen mit der katholischen Paulus-Akademie organisierte man im Februar und April 1974 Arbeitstagungen, auf denen über hundert TeilnehmerInnen die »Vorschläge für eine menschliche Ausländerpolitik« der KAB kontrovers diskutierten und weiterentwickelten. Menschenrechtliche Überlegungen spielten hier eine wichtige Rolle, nicht zuletzt auch, weil die Schweiz 1974 die Europäischen Menschenrechtskonvention ratifizierte. ¹⁶⁹

Bedeutsam für die landesweite Mobilisierung war, dass an dem Treffen auch der französischsprachige Teil der Schweiz vertreten war und sich in die Bewegung einbrachte. In der Romandie hatten sich in den späten 1960er Jahren vor allem rund um kirchliche Sozialdienste der Centres Sociaux Protestants diverse Initiativen und lokale Akteur-Netzwerke zum Thema Ausländerpolitik und Eingliederung herausgebildet. Zu nennen ist hier die Commission Romande Protestant Suisses-Immigrés, aber auch das Comité pour l'abolition du statut de saisonnier CASS. ¹⁷⁰ In der Romandie begrüßte man, dass der Anstoß zu einer landesweiten Initiative des CASS in der Deutschschweiz aufgegriffen wurde und schickte den zweisprachigen evangelischen Pfarrer Jean-Pierre Thévenaz als Vertreter nach Boldern. ¹⁷¹

Das Augenmerk der landesweiten Tagung lag speziell auf der Frage, »auf welche Weise Ausländergruppen in der Schweiz ihre Interessen vertreten können«. ¹⁷² Die Diskussionsprotokolle der Arbeitsgruppen zeigen, dass

168 »Von der ›Fremdarbeiter-‹ zur Ausländerpolitik«, *Die Tat*, 24. November 1973.

169 Zum Aufstieg der Menschenrechte nach dem Zweiten Weltkrieg und spezifisch in den 1970er Jahren siehe Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, MA: Harvard UP 2010.

170 Thévenaz, »Douze étapes d'un service oecuménique au monde du travail«, 2020. Siehe hier auch die folgende Fallstudie zu Genf: Mélissa Llorens, »Sortir l'immigration de son ghetto«. Le Centre de contact Suisses-immigrés de Genève, relais des revendications immigrées? 1974–1990, Universität Genf: Masterarbeit 2013.

171 Interview mit Jean-Pierre Thévenaz, 14. September 2020, Lausanne.

172 Vorschläge für eine menschliche Ausländerpolitik. Tagung für Ausländer und Schweizer,

man den Aspekt der rechtlichen und sozialen Gleichstellung von Schweizern und Ausländern im Unterschied zur Anfangsinitiative der KAB noch stärker ins Zentrum rücken und einen strukturellen Ansatz zu »Integration« verfolgen wollte. Die Tagung wurde in den Zeitungen breit wahrgenommen und besprochen. Sie prägte nicht nur die Inhalte der Initiative, sondern involvierte nunmehr ein größeres Netzwerk von Akteuren. Auch aufgrund dieses gewachsenen Unterstützerkreises wurde die Initiative im Oktober 1974 nicht von der KAB, sondern von einer erweiterten »Arbeitsgruppe für eine neue Ausländerpolitik« lanciert. Der Name, den man 1974 für das Bündnis wählte, brachte den vorherrschenden Ansatz des Dialogs und der solidarischen Zusammenarbeit auf den Punkt: *Mitenand* (Schweizerdeutsch: für miteinander). Dass sich das Bündnis in der Westschweiz *Être solidaires* und auf italienisch *Essere solidali* nannte, unterstreicht, dass hier verschiedene Vorstellungsräume zusammenkamen, mit unterschiedlichen Sprachen, Vorgeschichten und Ausprägungen. Insgesamt bildete sich in den 1960er Jahren jedoch eine gemeinsame soziale Form der integrativen Interaktion zwischen »Schweizern und Ausländern« heraus, im Aufeinandertreffen von soziologischem Wissen, christlichen Werten der Nächstenliebe und des Dialogs, linker und humanitär-menschenrechtlicher Solidaritätsvorstellungen, sozialliberaler Gesellschaftsreform und einer »Strategie der Zusammenarbeit«. *Mitenand* wurde zur handlungsleitenden Kernidee der ersten landesweiten sozialen Bewegung des »Einwanderungslands Schweiz«.

So wichtig der Beitrag der Tagung in Boldern war, mehrten sich doch auch die kritischen Stimmen gegenüber dem politischen »Revoluzzertum« in Männedorf in der Öffentlichkeit und im direkten Umfeld des Studienzentrums.¹⁷³ Speziell Peter Gessler hatte als Laienmitarbeiter ohne theologische Ausbildung einen schweren Stand.¹⁷⁴ In den harten Auseinandersetzungen rund um das Boldern-Zentrum spiegelte sich die wachsende ausländerpolitische Polarisierung wider, die gesamtgesellschaftlich zu spüren war und auch Kirchengemeinden spaltete. Sie verdeutlichen aber auch das hohe soziale Risiko, das integrationspolitische Akteure in einer Zeit eingingen, in der sie aus einer Minderheitsposition heraus agierten. Auch wenn die Überfremdung-Initiative der NA im Oktober 1974 mit rund zwei Dritteln der Stimmen deutlich an der Urne abgelehnt wurde, waren Überfremdungsvor-

23./24. Februar 1974, Boldern Tagungs- und Studienzentrum, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

173 Siehe etwa die Presseschau zu den Kontroversen rund um das 25-jährige Bestehen des Studienzentrum, in: Boldern intern 1973/74, in: Boldern-Archiv.

174 Siehe dazu immer wieder die Protokolle der Mitarbeiterbesprechungen seit 1970, in: Vorstand Boldern Verein, März 1967–März 1977, in: Boldern-Archiv (Vorstandssitzungen).

stellungen und fremdenpolizeiliche Assimiliationslogiken gesellschaftlich weiterhin dominant. Entsprechend schwer taten sich auch die Landeskirchen mit einer klaren Positionierung. Eine Umfrage unter den Mitgliedkirchen des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes machte die Spannungen innerhalb und zwischen den Gemeinden sichtbar. Die Ergebnisse wurden von Mitgliedern der SEK Migrationskommission, unter anderem Jean-Pierre Thévenaz, auf der Kirchenkonferenz »Schweizer – Ausländer: für eine gemeinsame Zukunft« im November 1973 vorgestellt. Viele Gemeinden hatten erst gar nicht auf den ausführlichen Fragebogen zu ihrem ausländerpolitischen Engagement und ihren Vorstellungen dazu geantwortet.¹⁷⁵ Die, die antworteten, waren sich uneinig, ob sich die Landeskirchen in politische Debatten einbringen und ggfs. sogar mit Appellen an die Öffentlichkeit richten sollten.¹⁷⁶ Die Auswertung der Rückläufe zeigte eine Spaltung zwischen denjenigen Gemeinden, für die »das Ausländerproblem« letztlich »keine Rolle« spielte und denjenigen, die sich aktiv engagierten.¹⁷⁷ Selbst hier traten Spannungen zu Tage, wie in den Vorträgen auf der Tagung deutlich wurde. Die Perspektiven reichten von karitativem Engagement für ausländische Mitmenschen über Forderungen nach einer strukturellen »Integrationspolitik« bis hin zu einer grundlegenden Kritik des globalen Kapitalismus. So betonte etwa der Leiter des Instituts für Sozialethik des Kirchenbundes Hans Ruh, dass theologische Ansätze, die »Integration« allein als Frage des »menschlicheren Zusammenlebens« im »nationalen Kontext« perspektivierten, zu kurz griffen.¹⁷⁸ Das »Fremdarbeiterproblem« musste für ihn als Frage der »Unterschichtung« im »Zusammenhang mit der Wanderung von Arbeitern in der an Kapital und Marktwirtschaft orientierte[n] Industriegesellschaft« angesehen werden, das heißt als »Migrationsproblem« zwischen den »höher entwickelten Zentren« und den »unterentwickelten Peripherien« im internationalen System.¹⁷⁹ Ruh berief sich dabei explizit auf die Migrationssoziologie Hans-Joachim Hoffmann-Nowotnys und deren weltgesellschaftliche Perspektive. Der Soziologe Hermann-Michel Hagmann teilte Ruhs Einschätzung

175 Jean-Pierre Thévenaz und Bernhard Ryter, »Auswertung der Umfrage bei den Mitgliedkirchen des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes über die bisherige Migrationsarbeit«, in: *Schweizer – Ausländer: Unsere gemeinsame Zukunft*, hg. von Hans Ruh und Bernhard Ryter, Bern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes 1974, S. 45–55.

176 Ebenda, S. 49.

177 Ebenda, S. 45.

178 Hans Ruh, »Migration – Theologie – Kirche«, in: *Schweizer – Ausländer: Unsere gemeinsame Zukunft*, hg. von Hans Ruh und Bernhard Ryter, Bern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes 1974, S. 15–33, hier: S. 15 & 18.

179 Ebenda, S. 18 & 23.

auf der Kirchenkonferenz, dass es bei der »Fremdarbeiterfrage« prinzipiell um internationale Dynamiken ging, fokussierte jedoch auf die Spannungen in der Schweizer Gesellschaft und die Maßnahmen, die hier ergriffen werden konnten. Hagmann unterstützte die Politik der Schweizer Regierung, die nach der Schwarzenbach-Abstimmung auf eine »Stabilisierung« der Ausländerzahlen bei gleichzeitiger Eingliederung abzielte. Allerdings betonte er im Sinne der soziologischen Theoriebildung, dass es bei »Integration« weniger um »Caritas« denn um »Justitia« gehen musste, und dass die »kulturelle Eingliederung der strukturellen Integration nachzuzufolgen, und nicht etwa voranzugehen« hatte.¹⁸⁰ In den anschließenden Arbeitsgruppen auf der Konferenz wurden diese unterschiedlichen Perspektiven – Fürsorge für die neuen Mitmenschen, nationalstaatliche Integrationspolitik, Migration und gerechtere Entwicklung in der Weltgesellschaft – durchaus aufeinander bezogen. In der Praxis führten sie jedoch zu unterschiedlichen Gewichtungen und bestärkten die zunehmende Arbeitsteilung innerhalb der Kirchen und ihrer Hilfswerke zwischen Eingliederungs- und Entwicklungspolitik.

Die verschiedenen Perspektiven prägten dann auch die »7 Thesen zur Ausländerpolitik«, die 1974 von den evangelischen und katholischen Landeskirchen im Anschluss an die Kirchenkonferenz gemeinsam veröffentlicht wurden, und an denen neben Hans Ruh auch Peter Gessler informell mitgearbeitet hatte.¹⁸¹ Die erste These machte die extensive ökonomische Wachstumspolitik als Ursache der »massiven Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern« aus. Auch hier betonte man nun explizit die »Grenzen des Wachstums«.¹⁸² Diese 7 stellte die Debatten in der Schweiz, im Sinne Hans Ruhs, in Bezug zum »Problem der weltweiten Wanderung«, der »Flucht von Süden nach Norden«, und forderte, »die bisherigen Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit zu prüfen und zu verbessern«. Doch nicht alle Kirchenmitglieder teilten diese größere Perspektive oder die Ansicht, dass das »Hauptziel« in der »gemeinsamen Gestaltung einer gemeinsamen Zukunft von Einheimischen und Zugewanderten« bestand, und dass sich die »vielfältigen Probleme, die sich Schweizern und Ausländern stellen« nur unter

180 Hermann-Michel Hagmann, »Zur Frage der Ausländer in der Schweiz. Wo stehen wir? – Wohn gehen wir?«, in: *Schweizer – Ausländer: Unsere gemeinsame Zukunft*, hg. von Hans Ruh, Bern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes 1974, S. 4–14, hier: S. 10, 12 & 14.

181 Interview mit Peter Gessler von Andreas Feurer, 3. November 2008, Basel, S. 4.

182 Die 7 Thesen zur Ausländerpolitik, Herausgegeben vom Vorstand des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes und der Konferenz der römisch-katholischen Bischöfe der Schweiz, Bern und Sitten, Herbst 1974, in: BAR J2.257#2013/1#1165* (Erklärungen zum Fremdarbeiterproblem).

»gemeinsamer Anstrengung und Verantwortung« bzw. »partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Schweizern und Ausländern« lösen ließen.¹⁸³

Politische Spannungen durchzogen nicht nur die allgemeine gesellschaftliche Debatte, sondern speziell auch die Akteur-Netzwerke, die sich für eine offene und solidarische Eingliederungspolitik einsetzten. Die Miteinand-Initiative stand vor der Herausforderung, ein breites Bündnis von christlich-sozialen, bürgerlichen, liberalen und linken Organisationen mit sehr unterschiedlichen Interessen zu schmieden. Auch deswegen dauerte es rund drei Jahre bis die notwendigen Unterschriften zur offiziellen Einreichung der Initiative eingesammelt werden konnten. Ein weiterer wichtiger Grund für die Verzögerung war die Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre, die die Rahmenbedingungen der Debatten um ausländische Arbeitskräfte und deren Eingliederung grundlegend verschob. Zwischen Ende 1973 und Ende 1976 wurden in der Schweiz geschätzt rund 340'000 Arbeitsplätze abgebaut, wovon rund zwei Drittel ausländische Arbeitskräfte betrafen. Über zweihunderttausend ausländische Arbeitskräfte und deren Familienmitglieder mussten während der Rezession aufgrund der engen ausländerrechtlichen Kopplung von Aufenthalt und Arbeit das Land verlassen. Sie fungierten als Konjunkturpuffer im Sinne des »Rotationsprinzip« der Nachkriegszeit, das zwar offiziell in den 1960er Jahren ad acta gelegt worden war, aber auch in der Folgezeit in staatlicher Beschäftigungspolitik stillschweigend einkalkuliert wurde – bis in die Gegenwart, wie sich im Zuge der Corona-Pandemie nochmals gezeigt hat. Aufgrund der sinkenden Ausländerzahlen im Land verlor das Thema Fremdarbeit in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre für eine gewisse Zeit zumindest in Politik und Medien an Dringlichkeit.¹⁸⁴

2.9 Ausländische Frauen im Zeichen der Wirtschaftskrise, 1975–1978

1975, zur Zeit der Wirtschaftskrise, wurde Peter Gessler in Boldern entlassen. Aufgrund des Wegzuges aus der Gemeinde dankte er als Präsident der Zürcher Kommission für Ausländerfragen ab und zog sich aus der aktiven Mitarbeit in der Zürcher Kontaktstelle für Schweizer und Ausländer zurück. Gesslers Entlassung in Boldern markiert das Ende einer Phase, in der er seit den späten 1960er Jahren am Aufbau eines lokalen und zugleich national und international verankerten Akteur-Netzwerkes der neuen »Integrati-

¹⁸³ Ebenda, Zusammenfassung der Thesen 4 und 6.

¹⁸⁴ Werner Haug, *Einwanderung, Frauenarbeit, Mutterschaft. Probleme der schweizerischen Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik, 1945–1976*, Bern: Peter Lang 1978, S. 44 f.

onspolitik« von Zürich aus mitgewirkt hatte. Sein Ausscheiden bedeutete jedoch nicht das Ende dieser sozialen, politischen und epistemischen Zusammenhänge. Im Gegenteil schärfte die Krise das Bewusstsein der integrationspolitischen Netzwerke für die Notwendigkeit, sich für strukturelle Eingliederung und speziell für die Gleichberechtigung von ausländischen und einheimischen Arbeitskräften einzusetzen. Die Debatten zur spezifischen sozialen Situation der »ausländischen Frau«, die in diesem Kontext aufkamen, führten zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlich-politischen und sozialwissenschaftlichen Akteuren bzw. zu neuen Formen »epistemischer Teilhabe«. ¹⁸⁵

Ende Februar 1975 fand die letzte Tagung in Boldern statt, an der Peter Gessler mitwirkte. 1975 war zugleich ein wichtiges Jahr für die neue Frauenbewegung, die sich nach 1968 als Teil der neuen Linken weltweit und auch in der Schweiz formiert hatte. ¹⁸⁶ Die Vereinten Nationen erklärten 1975 zum Internationalen Jahr der Frau, in dem auch die erste Weltfrauenkonferenz der UNO in Mexico City stattfand. Auch das Churches' Committee on Migrant Workers widmete sich ab 1974 der Situation von »women migrants«. ¹⁸⁷ In der Schweiz mobilisierte die Frauenbewegung 1975 zu diversen Treffen und Aktionen. Der Bund Schweizerischer Frauenvereine BSF organisierte im Januar in Bern den Kongress »Die Schweiz im Jahr der Frau«, an dem über achtzig Frauenorganisationen beteiligt waren, unter dem Motto »Partnerschaft«. Trotz der großen Beteiligung waren die Perspektiven ausländischer Frauen hier stark unterrepräsentiert. ¹⁸⁸ In Abgrenzung dazu organisierte die deutschschweizerische Frauenbefreiungsbewegung FBB und die westschweizerische Mouvement pour la libération de la femme MLF einen »Antikongress« in Bern, bei dem im Sinne der Neuen Frauenbewegung eine doppelte Kritik von Patriarchat und Kapitalismus im Vordergrund stand. Mit den ausländischen Frauen sah man sich in einer universal verstandenen »Schwesterschaft« verbunden. »Italienische Emigrantinnen« berichteten auf dem »Antikongress« über »ihre Situation«. ¹⁸⁹ Die Diskriminierung der Frau und

185 Die folgenden Ausführungen basieren auch auf: Espahangizi, »Migrationsforschung und epistemische Teilhabe«, 2017.

186 Zur neuen Frauenbewegung in der Schweiz siehe etwa: Kristina Schulz, Leena Schmitter und Sarah Kiani, *Frauenbewegung. Die Schweiz seit 1968. Analysen, Dokumente, Archive*, Baden: hier + jetzt 2014.

187 Robert Mathes, *CCME 1964–2004. Fact and Figures of 40 years* (Brüssel: CCME – Churches' Commission for Migrants in Europe, 2004), https://ccme.eu/wp-content/uploads/2018/11/2004-10-26_CCME_Bro-History_of_CCME_40_years.pdf

188 Baumann, ...und es kamen auch Frauen, 2014, S. 107 f.

189 Ebenda, S. 111 f.

der solidarische Kampf dagegen wurden als verbindende Gemeinsamkeit zwischen »Schweizerinnen und Ausländerinnen« ausgemacht.

Anlässlich dieser nationalen und internationalen Initiativen veranstaltete das Boldern-Team zusammen mit der katholischen Paulus-Akademie und der Zürcher Kontaktstelle direkt im Anschluss an die Zürcher Frauenwoche eine Konferenz zu den »Problemen ausländischer Arbeitnehmerinnen und Ehefrauen ausländischer Arbeiter« in der Schweiz. Die Tagung, an der rund hundertachtzig Personen teilnahmen, vor allem »spanische, italienische, griechische, jugoslawische und schweizerische Frauen«, ¹⁹⁰ reagierte auch auf feministische Kritik innerhalb der Ausländerorganisationen. In der FCLIS kritisierten weibliche Mitglieder seit den späten 1960er Jahren den Fokus auf männliche Arbeitskräfte und forderten eine stärkere Auseinandersetzung mit der Rolle der Frauen in der Emigration. ¹⁹¹

Auf Grundlage der Vorträge und Diskussionen an der Tagung formulierte eine vorher eingesetzte Arbeitsgruppe das erste Manifest ausländischer Frauen, das *Manifesto delle donne emigrate*. In der Gruppe wirkten mit: Elena Fischli, die Präsidentin der Zürcher Kontaktstelle; Rosanna Ambrosi Zanier von den FCLIS; Marianne de Mestral aus dem Boldern-Team; Marianne Persico von der Scuola Professionale Emigrati, einer Abendschule für Erwachsenenbildung, die im Jahr zuvor von Italienern und Schweizer LehrerInnen gegründet worden war; sowie Ursula Huber, die 1970 eine Studie zum Verhältnis italienischer und schweizerischer Eltern, Lehrer und Kinder an Schulen im Kanton Zürich durchgeführt hatte. ¹⁹² Auch Marga Bührig, die nicht nur das Boldern-Team leitete, sondern bereits an der Gründung des Evangelischen Frauenbunds der Schweiz 1947 beteiligt gewesen war, sowie Marion Römer von der Migrationskommission des evangelischen Kirchenbundes und der Zürcher Kontaktstelle brachten sich hier ein.

Wie schon beim »Antikongress« unterstrich das Manifest der Boldern-Tagung bereits im ersten Satz die Notwendigkeit solidarischen Handelns: »Wir Frauen, ob Schweizerin oder Ausländerin haben viele gemeinsame Probleme.« Im Sinne des dialogischen Modells wurden Einheimische und Eingewanderte zusammen in die Verantwortung genommen. Es wurde nun

190 Manifest ausländischer Frauen, Ergebnisse der Tagung »Probleme ausländischer Arbeitnehmerinnen und Ehefrauen ausländischer Arbeiter« vom 22./23. Februar 1975, in der Paulus-Akademie Zürich-Witikon, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

191 Etwa ein Viertel der Mitglieder der FCLIS waren Ende der 1960er Jahre Frauen und 1967 fand der erste Frauenkongress der FCLIS statt. Baumann, ...und es kamen auch Frauen, 2014, S. 57 & 63; Baumann, »Migration, Geschlecht und der Kampf um Rechte«, 2015.

192 Ursula Huber-Höhn, »Zum Dreiecksverhältnis Eltern – Lehrer – Schüler«, in: *Denkstösse zur Ausländerfrage*, hg. von Victor J. Willi, Zürich: Orell Füssli 1974, S. 43–59.

jedoch nicht im generischen Maskulinum, sondern spezifisch für Frauen artikuliert und damit ausdifferenziert. Gleichzeitig, und hier zeichneten sich die Grenzen der Gemeinsamkeit auf, stellte das Manifest fest, dass ausländische Frauen eine »mehrfache Benachteiligung« erfuhren: »als Ausländerinnen, als Frauen, als Mütter und als Arbeiterinnen.«¹⁹³ Das Manifest legte die spezifischen Benachteiligungen im Hinblick auf Arbeitsprobleme, Familiensituation, Gesundheit, soziale und politische Fragen detailliert dar und leitete entsprechende Forderungen daraus ab. Die Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre verschärfte die sozialen Probleme der ausländischen Frauen weiter.

Vergleicht man den sozialen Entstehungszusammenhang des Manifests und die im Text eingenommene diskursive Sprechposition, dann wird eine grundlegende Ambivalenz des dialogischen Modells sichtbar. Auf der Textebene kam im Manifest ein »Wir« zu Wort, das für die ausländischen Frauen sprach, Missstände feststellte und Maßnahmen forderte, und das sich an die Schweizerinnen und Schweizer richtete. Tatsächlich war die Autorinnenschaft des Manifests heterogener zusammengesetzt, als im Text zum Ausdruck kam. Auf der sozialen Ebene hatte das dialogische Modell des Tagungs- und Studienzentrums also einerseits einen Raum geschaffen, in dem sich Einheimische und Eingewanderte treffen, austauschen und Grenzen überwinden konnten. Das Manifest ausländischer Frauen war ein Ergebnis der so ermöglichten Zusammenarbeit. Andererseits wurde die Überwindung des Trennenden im sozialen Austausch im Text wieder unsichtbar gemacht. Die darin repräsentierte kommunikative Situation organisierte sich entlang der klaren Trennlinie Eingewanderte und Einheimische, Fordernde und Adressaten. Auch dass es sich bei den Frauen, die das Manifest ausformulierten, unabhängig von der Nationalität vor allem um gebildete Frauen handelte, wurde dabei außer Acht gelassen.

Das dialogische Modell, das sich seit Mitte der 1960er Jahre etabliert hatte, beruhte auf der Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern und seit Mitte der 1970er Jahre spezifisch auch zwischen Schweizerinnen und Ausländerinnen. Damit schuf es, nicht nur im Kontext des Manifests, sowohl Möglichkeitsbedingungen der Kooperation als auch der trennenden Gegenüberstellung. Diese Ambivalenz von Gemeinsamkeit und Differenz, von Reproduktion und Überwindung der Trennlinien ist dem dialogischen Modell konstitutiv eingeschrieben – bis heute.

193 Manifest ausländischer Frauen, Ergebnisse der Tagung »Probleme ausländischer Arbeitnehmerinnen und Ehefrauen ausländischer Arbeiter« vom 22./23. Februar 1975, in der Paulus-Akademie Zürich-Witikon, in: Boldern-Archiv (Tagungsakten).

Im September wurde das Manifest der ausländischen Frauen in der Presse vorgestellt und an zahlreiche Organisationen und Behörden verschickt. Die Rückmeldungen waren zwiespältig: Einerseits gab es Verständnis für die Anliegen ausländischer Frauen. Viele Rückmeldungen, gerade auch von Seiten der Kirchen und Schweizerischer Frauenorganisationen lehnten die Forderungen des Manifests jedoch als »unsachlich«, »einseitig und simplifizierend« und im Ton als »masslos« ab.¹⁹⁴ Der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein beklagte sogar, dass es sich hier um »klassenkämpferische Aufwiegelung« handele und aus politischem Interesse Einzelfälle verallgemeinert würden.¹⁹⁵ Die Spannungen zwischen der alten und neuen Frauenbewegung, zwischen eher bürgerlichen und marxistisch orientierten Verständnissen von Solidarität kamen auch hier deutlich zum Ausdruck. Tatsächlich sympathisierten die Frauen aus dem Kontext der linken FCLIS mit den Positionen des Antikongresses, vertraten jedoch im Unterschied dazu die Position, dass ausländische Frauen nicht nur aufgrund ihres Geschlechts und ihrer Klassenzugehörigkeit »Diskriminierung« erfuhren, sondern auch spezifisch aufgrund ihrer Situation in der »Emigration«.¹⁹⁶

Frauen in der Emigration

1975 setzte die FCLIS eine Frauenkommission ein, die sich der Lage von Frauen in der Emigration widmen sollte und eine neue Phase frauenpolitischer Arbeit in der Organisation einläutete. Die Leitung übernahm die Soziologin Giovanna Meyer Sabino, die seit 1970 ebenfalls in der Zürcher Kontaktstelle mitwirkte und dort die Arbeitsgruppe zu Schule und Bildung leitete.¹⁹⁷ Vor dem Hintergrund der Rückmeldungen auf das Manifest kam man in der Federazione Colonie Libere italiane in Svizzera FCLIS zu dem Schluss, dass es einer umfassenden wissenschaftlichen Studie zur Situation ausländischer Frauen in der Schweiz bedurfte. Zusammen mit Autorinnen des Manifests und Vertreterinnen der Asociación de Trabajadores Españoles Emigrantes en Suiza ATEES ging man im Juli 1976 auf das Soziologische Institut der Universität Zürich zu, um eine gemeinsame Untersuchung anzuregen.¹⁹⁸

194 Siehe hierzu die Korrespondenz im Dossier zur Tagung im Boldern-Archiv, zum Beispiel den Brief des Katholischen Kirchenrats des Kantons Thurgau an die Paulus-Akademie, 6. November 1975, in: ebenda.

195 Brief des Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenvereins an die Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer, 14. November 1975, in: ebenda.

196 Baumann, ...und es kamen auch Frauen, 2014, S. 115.

197 Ebenda, S. 116.

198 Siehe dazu ebenda, S. 135 f.; Espahangizi, »Migrationsforschung und epistemische Teilhabe«, 2017.

Der damalige Ko-Direktor des Instituts Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny war zwar vom Habitus wenig anschlussfähig an den Kontext neulinker Bewegungen, willigte aber ein und seine Assistentin Katharina Ley konnte ihre Dissertation zum Thema »Frauen in der Emigration« verfassen.¹⁹⁹ Ley teilte den Anspruch ihres Doktorvaters, dass die »Problemauswahl und -definition« der Sozialforschung aus »konkreten gesellschaftlichen Bedürfnissen« abgeleitet werden sollten und dass es darum gehen sollte, »praktisch verändernd in gesellschaftliche Zusammenhänge einzugreifen« und nicht einfach wissenschaftliche Erkenntnisse um ihrer selbst willen zu produzieren.²⁰⁰ Ley ging jedoch in ihrem Forschungsprojekt einen Schritt weiter und wandte das dialogisch-kooperative Modell auf den Forschungsprozess selbst an. Zusammen mit der Frauengruppe entwickelte sie ein Projekt partizipativer »Aktionsforschung«. Dabei handelte es sich um einen Ansatz, der nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Kritik experimenteller Methoden in der Sozialpsychologie heraus entwickelt worden war und im Zuge des gesellschaftspolitischen Aufbruchs von 1968 neu an Bedeutung gewonnen hatte.²⁰¹ Leys Aktionsforschung richtete sich an drei Kriterien aus:

1. Einbezug des Entdeckungs- und Verwertungszusammenhangs in den Forschungsprozess
2. Sensibilität für das Theorie-Praxis-Problem
3. Reflexion beziehungsweise Veränderung der traditionellen Subjekt-Objekt-Beziehung in Richtung partizipatorischer Zusammenarbeit.²⁰²

Konkret hieß das, dass die Frauengruppe, die das Projekt angeregt hatte – dazu gehörten neben Giovanna Meyer Sabino und Rosa Ambrosi Zanier auch Sibilla Schuh –, im gesamten Forschungsprozess zwischen 1976 und 1978 mitinvolviert war, von der Entwicklung der Fragebögen über die Durchführung der Interviews und Teilnahme an wöchentlichen Gruppengesprächen bis hin zur Diskussion der Ergebnisse. Katharina Ley brachte in den Prozess, der im Vorfeld abgesprochen und vertraglich geregelt wurde, ihre soziologische Expertise ein: in der Konkretisierung des Forschungsprojekts, der Aufbereitung und Analyse der Daten sowie der Abfassung der Publikation. Dabei wurde sie auch von Rita Schiavi, einer Studentin, deren Familie aus

199 Interview mit Katharina Ley, 10. Januar 2017 (Telefon) und 19. Januar 2017, Bern.

200 Katharina Ley, *Frauen in der Emigration. Eine soziologische Untersuchung der Lebens- und Arbeitssituation italienischer Frauen in der Schweiz*, Frauenfeld: Huber 1979, S. 22.

201 Heinz Moser, *Aktionsforschung als kritische Theorie der Sozialwissenschaften*, München: Kösel 1975.

202 Ley, *Frauen in der Emigration*, 1979, S. 151.

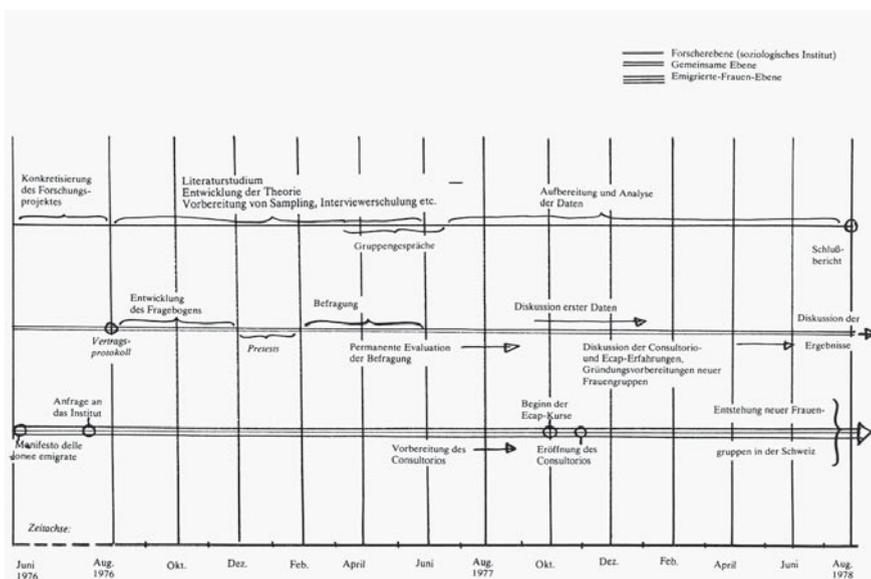


Abbildung 13: Aktionsforschung 1976–1978 (Quelle: Ley, Frauen in der Emigration, 1979, S. 153)

Italien stammte und die ebenfalls in den FCLIS aktiv war, im Rahmen ihrer Lizenziatsarbeit bei der Auswertung unterstützt.²⁰³ Die Gruppe der ausländischen Frauen brachte ihr soziales und politisches Wissen als Grundlage für die Gespräche mit den ausländischen Arbeiterinnen ein. Obwohl diese einen anderen Bildungshintergrund hatten, war die gemeinsame Sprache eine wichtige Grundlage, um Vertrauen aufzubauen und zu vermitteln.

Ziel der Aktionsforschung war ein gemeinsamer, wechselseitiger Lernprozess. Aufbauend auf den Forschungsergebnissen wurden Weiterbildungskurse bei der ECAP, der 1970 in der Schweiz gegründeten Erwachsenenbildungseinrichtung der italienischen Gewerkschaft CGIL, sowie das erste Beratungsangebot für ausländische Frauen in der Schweiz, das Consultorio donne in emigrazione Condiem, in Zürich entwickelt. Das gemeinsam erarbeitete Wissen sollte den ausländischen Frauen zugutekommen und wurde wieder in diejenigen soziokulturellen Kontexte eingespeist, aus denen heraus es gewonnen wurde. Epistemische Teilhabe an Forschung wurde als transformativer sozialer Prozess verstanden, der nicht vornehmlich auf den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn oder auf etablierte Institutionen und Verfahren politischer Entscheidungsfindung abzielte, sondern auf die

²⁰³ Interview mit Rita Schiavi, 10. Juni 2018, Zürich.

Ermächtigung von marginalisierten Individuen durch ein vom Objekt zum »Subjekt werden« im Prozess kollaborativer Wissensproduktion.²⁰⁴ Darüber hinaus speisten die beteiligten Frauen die Untersuchung, deren Ergebnisse die Forderungen des *Manifesto delle donne emigrate* stützten, in nationale und internationale Debatten- und Handlungskontexte ein. Katharina Ley präsentierte die Studie nicht nur an der Zürcher Kontaktstelle, sondern auch vor der Eidgenössischen Kommission für das Ausländerproblem EKA,²⁰⁵ an einem UNESCO Symposium zur soziologischen Analyse bildungspolitischer Programme für »*migrant workers and their families*« sowie vor dem Comité intergouvernemental pour les migrations européens CIME, dem 1951/52 gegründeten Vorläufer der heutigen International Organization for Migration IOM.²⁰⁶ Auch im Kontext des Weltkirchenrates wurde die Initiative zu ausländischen Frauen in der Schweiz wahrgenommen. So brachten Elena Fischli von der Kontaktstelle und Marianne de Mestral aus dem Boldern-Team die Erfahrungen der Frauengruppe, die das Manifest verfasst hatte, 1978 in dem Buch *Migrant Women Speak* ein, das vom Churches' Committee for Migrant Workers in Europe herausgegeben wurde.²⁰⁷

2.10 Mobilisierung zur Mitenand-Initiative, 1977–1981

Während sich die Studie der Frauengruppe in Zürich in der Praxisphase befand, nahm auch die Mobilisierung der Arbeitsgemeinschaft Mitenand wieder an Fahrt auf. Bis Oktober 1977 konnte durch tatkräftige Unterstüt-

204 Ley, *Frauen in der Emigration*, 1979, S. 151.

205 Katharina Ley, Frauen in der Emigration. Referat gehalten anlässlich der Sitzungen vom 24. 11., 27. 11. und 20. 12. 1979 der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA), in: Privatarchiv Katharina Ley.

206 Katharina Ley, Evolution of the Status of Women Migrants in Switzerland, And Establishment of Training Programs, 15. März 1978, in: UNESCO Archives SS-76/Conf.801/9 (Symposium on the sociological analysis of education and training programmes for migrant workers and their families, Heidelberg, 22–26 März 1978); Katharina Ley, Emigration von Frauen. Chance oder Barriere? Zur Situation emigrierter Frauen in der Schweiz. Exposé zum 5. Seminar des CIME (Comité intergouvernemental pour les migrations européens), in Genève, 6.–10. April 1980, in: Privatarchiv Katharina Ley. Zur Geschichte der IOM siehe nochmals: Georgi, *Managing Migration?*, 2019.

207 Working Party for Women Migrants (Hg.), *Migrant Women Speak*, London: Search Press for the Churches Committee on Migrant Workers 1978. Siehe auch: Vollversammlung, Ausschuss der Kirchen für Fragen ausländischer Arbeitnehmer in Westeuropa, Brüssel, Mai 1978, S. 20, in: BAR J2.257#2013/1#143* (SEK / Ausschuss der Kirchen für Fragen ausländischer Arbeitnehmer in Westeuropa).

zung von Ausländerorganisationen wie den FCLIS sowie vor allem auch der neulinken Progressiven Organisationen der Schweiz POCH genügend Unterschriften gesammelt werden, um die »Initiative für eine menschlichere Ausländerpolitik« offiziell einreichen zu können.²⁰⁸ Die Volksinitiative wurde von rund fünfundsiebzig Organisationen und Kollektivmitgliedern getragen, von christlichen und liberalen bis hin zu marxistischen Gruppen.²⁰⁹

Die Mitenand-Initiative forderte die Gewährung von Menschenrechten für AusländerInnen in der Schweiz, insbesondere im Hinblick auf Familiennachzug und soziale Sicherheit; Rechtsgleichheit inklusive Freizügigkeit im Land und ein Ausschaffungsverbot für Niedergelassene speziell auch nach Straftaten; politische Meinungsäußerungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit für Ausländer in der Schweiz sowie die Abschaffung des umstrittenen Saisonier-Statuts, das Arbeitsaufenthalte auf neun Monate begrenzen konnte. Gleichzeitig akzeptierte die Mitenand-Initiative die »Stabilisierungspolitik« des Bundesrates, das hieß die mögliche Einführung von Zulassungsbeschränkungen für ausländische Arbeitskräfte je nach Lage des Arbeitsmarktes. Kernpunkt der Initiative war die Forderung nach einer neuen »Integrationspolitik«, die von einem beidseitigen Eingliederungsprozess von »Schweizern und Ausländern« ausgehen sollte.²¹⁰ Um diese zu definieren, grenzte man sich von der vorherrschenden fremdenpolizeilichen Assimilationsvorstellung ab. Die soziologische Unterscheidung zwischen Integration und Assimilation wurde in ein anschauliches Bild übersetzt, in dem das konzentrische Modell hierarchisierter Zugehörigkeit in der Schweiz anklang, auf das der ungarische Psychiater Emil Pintérs bereits 1969 hingewiesen hatte. Im politischen Programm der Mitenand-Initiative klang das wie folgt: »Dies bedeutet mit anderen Worten, dass ein Ausländer, der zum ersten Mal in die Schweiz kommt, sich nur auf einen Hocker außerhalb des Kreises der Schweizer Familie setzen darf, und dies erst noch allein, ohne seine Familie. Falls er sich gut beträgt, gewissenhaft und ohne aufzumucken arbeitet, falls er unsere Lebensgewohnheiten annimmt, wird sich nach einigen Jahren der Kreis ein wenig öffnen und man bietet ihm ein Stuhl an. Und erst viel später darf er sich zu uns auf ein Sofa oder einen Lehnstuhl setzen. Diesen Vorgang nennt man allerdings ›Assimilation‹: der Ausländer ist geworden wie wir, er hat sich uns angeglichen. Integration dagegen ist etwas anderes: nicht nur der Ausländer muss sich anpassen, auch wir müs-

208 Espahangizi, »Ein Civil Rights Movement in der Schweiz?«, 2018.

209 Siehe die Liste in: Arbeitsgemeinschaft Mitenand, *Weissbuch: Die Ausländer in der Schweiz. Neuauflage unter Berücksichtigung der Nationalrats-Debatte vom Herbst 1980*, Bern: AG Mitenand 1980, S. 97.

210 Ebenda, S. 60 f.

sen ihm von seiner Ankunft an einen Platz in unserem Kreis anbieten, nicht bloss einen abseitsstehenden Hocker«. ²¹¹

Damit ging die Initiative weit über den Gegenvorschlag des Bundesrats zu einem neuen Ausländergesetz hinaus, dessen Ausarbeitung die Abstimmung zur Mitenand-Initiative weiter hinauszögerte. Auch wenn in dem Gesetzesvorschlag der Regierung nicht mehr von Überfremdungsabwehr die Rede war, gewisse Liberalisierungen des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts vorgesehen waren und sogar erstmals ein Artikel zur »gesellschaftlichen Eingliederung« vorgesehen war, sollten grundlegende rechtliche Ungleichheiten und auch das Saisonier-Statut bestehen bleiben. ²¹²

Die eigentliche Mobilisierungsarbeit der Arbeitsgemeinschaft Mitenand begann nach dem Einreichen der Vorlage 1977. Geleitet wurde die AG vom Vorsitzenden Pfarrer Paul O. Pfister von der Schweizerischen katholischen Arbeitsgemeinschaft für die Fremdarbeiter SKAF und dem evangelischen Pfarrer Jean-Pierre Thévenaz aus der Westschweiz. Um auf die Anliegen der Mitenand-Initiative aufmerksam zu machen, wurden lokale Komitees aufgebaut, ein zweimonatliches Bulletin auf deutsch und französisch verbreitet sowie Spendenkampagnen, Straßenaktionen und Veranstaltungen organisiert. Am 28. Oktober 1978 fand die erste große Nationale Kundgebung der Mitenand-Bewegung auf dem Bundesplatz in Bern statt. ²¹³ Vor über dreitausend Personen wurde die Resolution der Kundgebung verlesen: »Die hier versammelten Frauen und Männer, Ausländer und Schweizer, alles Bewohner dieses Landes, fordern das Schweizervolk und die Regierungen, Parlamente und Verwaltungen in Bund, Kantonen und Gemeinden auf, die Maximen der Humanität und Solidarität endlich auch in der Ausländerpolitik unseres Landes zu verwirklichen. [...] Wir fordern eine Politik, die davon ausgeht, dass der Ausländer ein Mensch gleichen Rechts und gleicher sozialer Ansprüche wie der Schweizer ist.« ²¹⁴

1980 hielten Ausländerorganisationen einen ersten Kongress im Rahmen der Mitenand-Bewegung ab. Zudem erschienen mehrere Bücher, die die Anliegen der Mitenand-Initiative in einem größeren Zusammenhang darstellten und einem breiteren Publikum näherbringen sollten: Das *Weissbuch*, in dem die Arbeitsgemeinschaft die Ziele der Mitenand-Initiative darlegte (1979), die histo-

²¹¹ Ebenda, S. 29.

²¹² Siehe Abdruck des nationalrätlichen Vorschlags in: ebenda, S. 65–93.

²¹³ R. G., Erinnerungen an einen Erfolg, in: *Mitenand Rundbrief / Bulletin* 11, Dezember 1978, S. 6 f., in: SSA Ar 62.40.1 (Mitenand-Initiative / Être solidaires (1973–1990)).

²¹⁴ Entwurf einer Resolution für die Kundgebung am 28. Oktober 1978 in Bern, in: *Mitenand Rundbrief / Bulletin* 10, Oktober 1978, S. 7, in: ebenda.



Abbildung 14: Mitenand-Button (Quelle: Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich, Datenbank Bild + Ton, F 5053-Ob-045, mit freundlicher Erlaubnis)

rische Überblicksdarstellung»...*undes kamen Menschen*« (1980) des Soziologen Werner Haug, der bei Hoffmann-Nowotny seine Doktorarbeit verfasst hatte, und das Lesebuch *Basta!* der POCH-nahen *Arbeitsgruppe für eine fortschrittliche Ausländerpolitik*, bei dem unter anderem auch Rita Schiavi mitwirkte, die an der Frauenstudie am Soziologischen Institut beteiligt gewesen war.²¹⁵

Die Imagination einer ›beidseitigen‹ gesellschaftlichen Integration, die sich im Austausch von soziologischem Wissen, christlicher Werte der Nächstenliebe und des Dialogs, linker, feministischer und humanitärer Solidarität und menschenrechtlicher Prinzipien sowie sozialliberaler Reformanliegen zwischen Mitte der 1960er und Mitte der 1970er Jahre in der Schweiz herausgebildet hatte und in unterschiedlichsten Kontexten handlungsleitend geworden war, spiegelte sich nicht nur im Namen, sondern auch im neuen Logo der Mitenand-Initiative wider – wenngleich ikonografisch noch reduziert auf Männer.²¹⁶ Gleichzeitig wurden innerhalb der Mitenand-Bewegung auch die Spannungen, Friktionen und Brüche zwischen den verschiedenen Wissensansprüchen, Überzeugungen und Interessen sichtbar, die den Imaginationsraum einer dialogisch-kooperativen Integration durchzogen: zwischen zwischenmenschlichen und gesellschaftsstrukturellen Perspektiven, sozialen und politischen, national und global orientierten, wissenschaftlichen und weltanschaulichen, religiösen und nicht-religiösen, klassenkämpferischen

²¹⁵ Arbeitsgemeinschaft Mitenand, *Weissbuch*, 1980; Haug, ›...*und es kamen Menschen*«, 1980; Autorengruppe für eine fortschrittliche Ausländerpolitik, *Basta! Fremdarbeiter in den 80er Jahren ein Lesebuch*, Zürich: Limmat Verlag 1980.

²¹⁶ Ein Wandel im Symbolischen lässt sich hier erst 1986 feststellen, als der Untertitel des Mitenand-Periodikums *Piazza* angepasst wurde und diese ab der zwölften Ausgabe *Zeitschrift für SchweizerInnen und AusländerInnen* hieß.

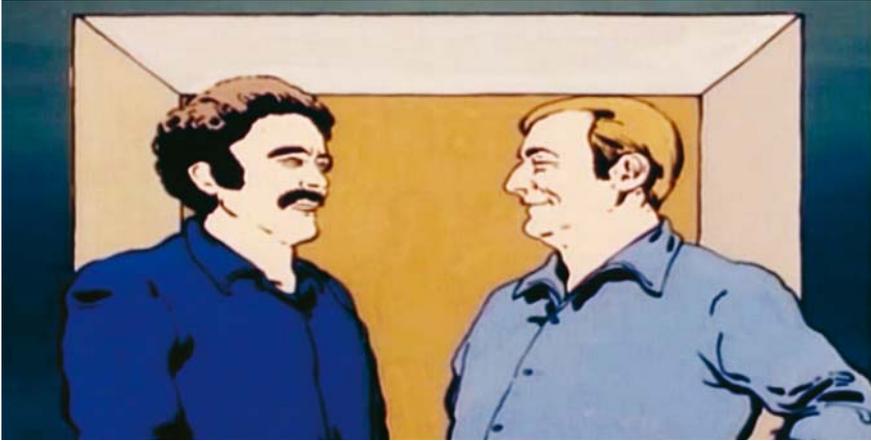


Abbildung 15: Ausländer und Schweizer, Trickfilm zur Mitenand-Initiative, 1981 (Quelle: DRS Tagesschau, 26. März 1981, Still bei 0:26min, SRF Mediendatenbank FARO)²¹⁷

und sozialpartnerschaftlichen, humanitären, revolutionär-antikapitalistischen und reformorientierten, generisch-maskulinen und feministischen Ansätzen.

Die Mitenand-Initiative wurde am 4. April 1981 mit 83 Prozent der Stimmen an der Urne »wuchtig abgelehnt«, ebenso wie der gemäßigtere bundesrätliche Gegenvorschlag zum Ausländergesetz im Jahr darauf.²¹⁸ Beide Ansätze zu einer neuen Ausländerpolitik, die eine Eingliederungspolitik erstmals gesetzlich verankert hätten, scheiterten Anfang der 1980er Jahre. Die Abstimmungsniederlagen prägten die historische Wahrnehmung der Mitenand-Bewegung bis heute. Die kulturelle Erinnerung an diesen ersten und bis dato letzten Versuch, sich durch eine Verfassungsänderung für die Einwanderungsrealität der Schweiz zu öffnen, bricht mit diesem Scheitern ab. Tatsächlich setzte die Arbeitsgemeinschaft Mitenand ihre Arbeit in den 1980er Jahren mit zahlreichen Tagungen, Veranstaltungen und Publikatio-

²¹⁷ Zur Reproduktion von Stereotypen in Trickfilmen im Schweizer Fernsehen seit Mitte der 1970er siehe: Martin Luginbühl, Kathrine Schwab und Harald Burger, *Geschichten über Fremde. Eine linguistische Narrationsanalyse von Schweizer Fernsehnachrichten von 1957 bis 1999*, Bern: Peter Lang 2004, S. 103. Sowie: Nelly Valsangiacomo, »Migration in Swiss Broadcasting (1960s–1970s): Players, Policies, Representations«, in: *Switzerland and Migration. Historical and Current Perspectives on a Changing Landscape*, hg. von Barbara Lüthi und Damir Skenderovic, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2019, S. 123–139.

²¹⁸ Anni Lanz und Manfred Zülfe, *Die Fremdmacher. Widerstand gegen die Schweizerische Asyl- und Migrationspolitik*, Zürich: edition 8 2006, S. 27.

nen, mit Austausch, Informations- und Vernetzungsarbeit fort. Die lokalen und regionalen Akteur-Netzwerke, aus denen die landesweite Bewegung entstanden war, bildeten eine wichtige soziale, politische und epistemische Grundlage, auf der integrationspolitische Anliegen dann bis Ende der 1990er Jahre auch auf die rechtliche Ebene durchschlagen konnten. Die Vorstellungen davon, was Integration hieß, veränderten sich jedoch in den 1980er Jahren durch das Aufkommen neuer interkultureller und ethnologischer Perspektiven auf Einwanderung.

3 Kulturelle Identität, Differenz und Vielfalt – ethnologische Verschiebungen, 1976–1991

3.1 *Der cultural turn im Einwanderungsland Schweiz*

1981 publizierte das Berner Komitee zur Unterstützung der Mitenand-Initiative ein Kochbuch mit »Rezepten aus Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Türkei und Jugoslawien – aus jenen Ländern, aus denen unsere Fremdarbeiter und Fremdarbeiterinnen kommen.«¹ Die Rezepte waren in Sprachkursen für ausländische Frauen gesammelt worden, die von der 1972 gegründeten Arbeitsgemeinschaft Berner Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer ARBEKO zusammen mit dem Weiterbildungsinstitut Ente Confederale Addestramento Professionale ECAP angeboten wurden.² Die Kurse waren aus dem Aktionsforschungsprojekt von Katharina Ley am Soziologischen Institut der Universität Zürich entstanden, die zudem in der Mitenand-Initiative und bei der Herausgabe des Kochbuchs mitwirkte. Liest man sich die Texte in diesem politischen Kochbuch genau durch, fällt die vollständige Abwesenheit eines Wortes auf, das man aus heutiger Sicht erwarten würde: Kultur. Die Vervielfältigung der kulinarischen Angebote in der Küche gilt heute als der Ausdruck von Multikulturalität in der Einwanderungsgesellschaft schlechthin.³ Heutige Debatten um Migration und Integration sind ohne Verweise auf kulturelle Identität, Differenz und Vielfalt kaum denkbar. In den Dokumenten, Akten und Publikationen der Mitenand-Initiative spielen Verweise auf kulturelle Aspekte jedoch nur eine marginale Rolle. Hier ging es in den 1970er Jahren vornehmlich um gesellschaftliche Bereiche wie Recht, Arbeitsmarkt und Bildungssystem und

1 E Guete! Buon appetito!, hg. vom Berner Komitee zur Unterstützung der Mitenand-Initiative, 1981, in: Privatarchiv Katharina Ley. Das folgende Kapitel bezieht sich auf Ergebnisse aus: Kijan Espahangizi, »The ›Cultural Turn‹ of Postmigrant Conviviality. A Historical Case Study on Practices and Discourses of Cultural Diversity and Multiculturalism in Switzerland, 1970s–1990s«, in: *Diversity and Otherness. Transcultural Insights into Norms, Practices, Negotiations*, hg. von Lisa Gaupp und Giulia Pelillo-Hestermeyer, Berlin: De Gruyter 2021, S. 96–126.

2 Ebenda, S. 53.

3 Maren Möhring, *Fremdes Essen. Die Geschichte der ausländischen Gastronomie in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: De Gruyter 2012; Sabina Bellofatto, *Die italienische Küche in der Schweiz. Wahrnehmung – Vermarktung – Etablierung*, Münster: LIT Verlag 2017.

weniger um Kultur. Fragen der kulturellen Identität, Differenz und Vielfalt und damit verbundene inter- und multikulturelle Ansätze wurden ab Ende der 1970er vereinzelt und erst im Verlauf der 1980er Jahre breiter in das politische Programm und Vokabular derjenigen Akteure aufgenommen, die sich für eine integrationspolitische Öffnung einsetzten. Dabei gewann die Wahrnehmung sozialer Realitäten der Einwanderung durch die Brille des Kulturellen bis Ende des Jahrzehnts so sehr an Bedeutung, dass Akteure aus der Mitenand-Bewegung ihr Engagement auch rückblickend entsprechend anders wahrnahmen. Dies spiegelt sich etwa auch in der Erinnerung eines Aktivisten aus dem Kontext der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung der Schweiz wider, der Ende der 1980er Jahre auf die Anfänge der Bewegung zurückblickte: »Die Mitenand-Gruppe, die es seit kurzem in unserem Dorfe gab, organisierte [...] mit Ausländern und Ausländerinnen zusammen ein Fest. Ich war eingeladen auf meiner Gitarre ein paar zu begleiten und traf auf einen vollen Saal. Schweizer und Ausländer bunt gemischt, die spanische, italienische und türkische Spezialitäten ausprobierten. Sie unterhielten sich, lachten, sangen Lieder und schauten den Kindern zu, die sich zwischen Tischen und Bänken tummelten. [...] Nach dem Fest – es war mittlerweile Mitternacht geworden – sassen alle Mitglieder der Mitenand-Gruppe an einem grossen Tisch beisammen, assen von den übriggebliebenen Speisen, tranken Wein dazu, freuten sich am guten Gelingen des Festes und sangen Lieder aus verschiedenen Ländern. Ich erinnere mich, wie ich müde nach Hause kam und mich zufrieden ins Bett legte. Ich war auf eine Art mit fremden Menschen in Kontakt gekommen, die mein Interesse weckte, sie noch besser kennenzulernen. Ich trat deshalb der Mitenandgruppe bei, die nach über zehn Jahre noch heute aktiv ist. Die Erfahrungen, die ich in dieser Gruppe machen konnte, waren vielfältig und haben meine Einstellung gegenüber Fremden geprägt. [...] Wir lernten, dass jede Kultur ihre Eigenheiten hat, die es zu respektieren gibt, was oftmals einige Offenheit von uns forderte.«⁴

Die perspektivische Verschiebung hin zum Kulturellen in Kontexten, die sich von Überfremdungsdiskursen kritisch absetzten und für eine solidarische Öffnung der Gesellschaft stark machten, ist erklärungsbedürftig. Die integrationspolitische Bewegung der 1970er Jahre hatte sich durch ihr soziologisch inspiriertes gesellschaftsstrukturelles Verständnis von Eingliederung bzw. durch die ›Sozio-Logik‹ der Integration bewusst vom traditionellen

4 »Mitenand – Ein Erfahrungsbericht von Urs Franzini«, in: Sozialinstitut der KAB, *Ausländer in der Schweiz*, 1988, S. 9, in: SSA Sachdokumentationen QS 02.3C 1985–1988 (Ausländerfrage, Ausländerintegration; Einwanderung; Schweiz).

kulturalistischen Diskurs der Überfremdung abgegrenzt, der seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und auch nach dem Zweiten Weltkrieg weiterhin in der Schweiz hegemonial war. Entsprechend stellt sich die Frage, in welcher Weise ›Ethno-Logiken‹ und Konzepte der kulturellen Identität, Differenz und Vielfalt zwischen Ende der 1970er und Ende der 1980er Jahre in diesen Kontexten zu Deutungsfolien aufstiegen, mit der die Einwanderungsrealität der Schweiz und darin stattfindende Integrationsprozesse maßgeblich wahrgenommen und gestaltet wurden.

Die methodologische Herausforderung einer solchen Fragestellung besteht auch hier darin, dass das Konzept kultureller Differenz konstitutiver Bestandteil sowohl der Beschreibungssprache der Assimilations- und Migrationsforschung seit ihrer Konstituierung im frühen 20. Jahrhundert ist, als auch der nationalstaatlichen Grenz- und Selektionspolitiken, die wie im Fall der Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg installiert wurden. Individuen galten hier als VertreterInnen von »Kulturkreisen«, die als abgeschlossene homogene »Ganzheiten« verstanden wurden.⁵ Assimilation meinte die Übernahme von und das unterordnende Aufgehen in der »Kultur« des Einwanderungskontextes. Der potenziellen Assimilierbarkeit der Einwandernden waren somit Grenzen gesetzt. Entscheidend war der vermeintliche Grad der Fremdheit, der als »kulturelle Distanz« zwischen Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft bemessen wurde. Wie die Ausführungen eines leitenden Beamten der eidgenössischen Fremdenpolizei aus der Zwischenkriegszeit zum Selektionskriterium der Assimilierbarkeit bei der Zulassung bereits zeigen, hingen Vorstellungen kultureller und rassischer Distanz hier eng zusammen: »Wir müssen den fremden Ankömmling auf Herz und Nieren prüfen können. Reiht er sich ein in unser politisches, wirtschaftliches, soziales Staatsgefüge? Ist er hygienisch akzeptabel? Überschreitet seine ethnische Struktur das Mass zulässiger Inadäquanz? Die Antwort wird von Fall zu Fall verschieden lauten, doch wird sie wieder generell den Angehörigen gewisser uns stärker homogener Rassen, uns geistig und nachbarlich näher Bevölkerungskreise günstiger sein als jenen anderer Milieus, die uns nach Rasse, Religion und Sitte ferner stehen. Es wird notwendig sein, zu unterscheiden!«⁶ Diese Vorstellung von kultureller Distanz der Einwanderer als potenzielle Quelle der »Überfremdung«, die wenn möglich durch Assimilation neutralisiert werden musste, prägte Politik und Wissenschaft

5 Hans-Rudolf Wicker, »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, in: *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, hg. von Hans-Rudolf Wicker et al., Zürich: Seismo 1996, S. 373–392, hier: S. 375.

6 Ernst Delaquis, *Der neueste Stand der Fremdenfrage. Öffentlicher Vortrag, gehalten in St. Gallen am 22. Oktober 1921*, Bern: Stämpfli 1921, S. 18. Siehe dazu: Kury, *Über Fremde reden*, 2003.

nicht nur in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg weiter und blieb in vielen Bereichen der Gesellschaft wirkmächtig, bis heute.

In den internationalen Fachdebatten zu Fragen der Assimilation gewannen in den 1960er Jahren neue pluralistische Perspektiven auf die kulturellen Folgen von Einwanderung an Bedeutung. US-amerikanische Sozialforscher stellten in der Zeit fest, dass sich Einwanderergruppen trotz gesellschaftlicher Eingliederung und entgegen der assimilationstheoretischen Vorstellungen vom *melting pot* USA kulturell nicht vollständig anpassten und ihre ethnische Identität auch längerfristig nicht einfach aufgaben.⁷ Mit der Unterscheidung von kultureller Assimilation und struktureller Integration in der funktionalistischen Soziologie öffnete sich auf epistemischer Ebene ein Möglichkeitsraum der gesellschaftlichen Eingliederung, die keine vollständige kulturelle Anpassung der Einwandernden voraussetzte. Der wissenschaftliche und politische Fokus der Akteur-Netzwerke, die sich gegen die fremdenpolizeiliche Logik der Überfremdungsabwehr einsetzen, lag in den 1970er Jahren auf Fragen der strukturellen Integration, wie in den letzten Kapiteln gezeigt wurde. Der strukturfunktionalistische Begriff gesellschaftlicher Integration erlaubte es ihnen, sich von traditionellen kulturalistischen Assimilationslogiken abzusetzen. Die Vorstellung eines Rechts von Eingewanderten auf Bewahrung ihrer »kulturellen Identität« im Aufnahmeland, spielte entsprechend auch in der Mitenand-Initiative keine zentrale Rolle im Forderungskatalog und wurde erst spät politisch aufgegriffen.⁸

Sowohl in der Schweiz als auch auf internationaler Ebene gewann diese Argumentation erst ab Ende der 1970er Jahre nach und nach an Bedeutung, auch im größeren Kontext der Initiativen der Vereinten Nationen zum Schutz kulturellen Erbes und gegen rassistische Diskriminierung.⁹ Die Zuschreibung kultureller Differenz, die bis dahin vor allem als ein durch Assimilation zu eliminierender Faktor galt, wurde im Zuge der sozialen und bürgerrechtlichen Bewegungen der 1960er und 1970er Jahren in den USA sowie dem sogenannten »*ethnic revival*« zunehmend auch als Recht auf kulturelle Andersheit gedeutet.¹⁰ Diese Entwicklung muss jedoch vor dem

7 Nathan Glazer und Daniel Patrick Moynihan, *Beyond the Melting Pot. The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*, Cambridge, MA: MIT Press 1964.

8 Arbeitsgemeinschaft Mitenand, *Weissbuch*, 1980, S. 60.

9 Marion Müller und Darius Zifonun, »Cultural diversity als Ethnowissen: Die »Entdeckung« kultureller Vielfalt und die gesellschaftliche Deutung von Migrationsfolgen«, in: *Handbuch Diversity Kompetenz: Gegenstandsbereiche*, hg. von Petia Genkova und Tobias Ringeisen, Wiesbaden: Springer 2016, S. 1–17.

10 Siehe hierzu: Stuart Hall, »The Local and the Global: Globalization and Ethnicities«, in: *Culture, Globalization and the World-System. Contemporary Conditions for the Representation of*

Hintergrund einer umfassenderen Konjunktur des Kulturellen gesehen werden, die sich im gesellschaftlichen Strukturwandel zwischen den 1960er und 1990er Jahren international beobachten lässt. Im Übergang vom fordistischen Zeitalter des kulturell homogenisierten Massenkonsums hin zur individualisierten Lifestyle-Konsumentengesellschaft, wurden pop-, sub-, gegen- und fremdkulturelle Differenzäußerungen zumindest im Hinblick auf ökonomischer Verwertung immer weniger assimilatorisch angegangen, sondern wo möglich in globalisierte Produktpaletten integriert: als kultureller Differenzkonsum mit sozialem Distinktionsversprechen.¹¹ Die Vorstellung einer kulturell homogenen, weil auf modernistischen Werten beruhenden Gesellschaft, die in den frühen 1960er Jahren noch breit konsensfähig gewesen war, wurde zunehmend brüchig. Der kulturelle Wert, angepasst zu sein, verlor im Zeichen von 1968 an Überzeugungskraft, während Individualität und Anderssein für immer größere Bevölkerungskreise attraktiv wurden. Das hatte auch Auswirkungen auf die Wahrnehmung von kultureller Differenz und Assimilation in Einwanderungsdebatten. Die allgemeine Transformation und Konjunktur des Kulturellen zwischen den 1960er und 1990er Jahren kann hier zwar nur angedeutet werden, bildet aber den größeren Resonanzraum, in dem einwanderungspolitische Debatten der Zeit zu verorten sind. Dies gilt zum einen für das Entstehen eines neuen Typus des »differenzialistischen« Rassismus, der von Kultur und nicht mehr von Rasse ausging und in der Form in den späten 1980er Jahren sozialwissenschaftlich diagnostiziert wurde.¹² Es gilt zum anderen aber auch für die Aufwertung kultureller Pluralisierung als gesellschaftliche »Bereicherung«, die sich auf internationaler Ebene bis Ende der 1980er Jahre vollzog und vor allem von der UNESCO gefördert wurde. Auch in der Schweiz etablierten sich bis Ende der 1980er Jahre, wie das Beispiel aus der Mitenand-Initiative andeutet, entsprechende Wahrnehmungs- und Argumentationsmuster, die im Kontrast zu den fort-

Identity, hg. von Anthony D. King, Minneapolis, MN: Univ. of Minnesota Press 1997, S. 19–40; Will Kymlicka, »The Rise and Fall of Multiculturalism. New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies«, in: *The Multiculturalism Backlash – European Discourses, Policies and Practices*, hg. von Steven Vertovec und Susanne Wessendorf, London: Routledge 2010, S. 32–49. Und auch: Anthony D. Smith, *The Ethnic Revival*, Cambridge: Cambridge UP 1981.

11 Siehe zeitgenössisch dazu etwa: Ulrich Beck, »Jenseits von Stand und Klasse?«, in: *Soziale Ungleichheiten*, hg. von Reinhard Kreckel, Göttingen: Schwartz 1983, S. 35–53.

12 Siehe etwa Christian Koller, *Rassismus*, Stuttgart: Schöningh 2009, S. 89. Siehe etwa auch: Janine Dahinden, »Kultur: als Form symbolischer Gewalt. Grenzziehungsprozesse im Kontext von Migration am Beispiel der Schweiz«, in: *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*, hg. von Boris Nieswand und Heike Drotbohm, Wiesbaden: Springer 2014, S. 97–121.

bestehenden kulturellen Bedrohungswahrnehmungen standen.¹³ Seit den hitzigen Auseinandersetzungen um das Schlagwort der »multikulturellen Gesellschaft«, die dann in den frühen 1990er Jahren auch erstmals in der Schweiz geführt wurden, spannen kulturelle Bereicherungs- und Bedrohungswahrnehmungen einen gemeinsamen, polarisierten Diskursraum auf, in dem es nicht mehr nur um die Zukunft einzelner Einwanderergruppen geht, sondern um die Zukunft der Gesellschaft als Ganzes. Bis heute sind Vorstellungen ethnisch-kultureller Pluralisierung, die in dieser Tradition stehen, nicht nur ein zentraler Bestandteil der Migrationsforschung, sondern bilden auch ein wichtiges Koordinatensystem öffentlicher Debatten in (Nicht-)Einwanderungsgesellschaften wie der Schweiz.¹⁴

Möchte man nun die Geschichte der gesellschaftlichen »Entdeckung« einer einwanderungsbedingten kulturellen Pluralisierung schreiben, dann wird der Begriff der Kultur zum Gegenstand der Untersuchung und kann nicht mehr als analytisches Konzept und Beschreibungssprache vorausgesetzt werden.¹⁵ Es gilt also historisch genauer zu untersuchen, wie kulturalistische Konzepte in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen und Konflikten um Einwanderung etwa auch in der Schweiz in bestimmten Kontexten aufgegriffen, gedeutet und in Handlung übersetzt wurden.¹⁶ Im Sinne einer solchen »reflexiven Wende« ist der Gebrauch und Wandel von Begriffen wie »kulturelle Identität«, »Differenz« und »Vielfalt«, aber etwa auch von inter-, multi- und transkulturellen Deutungsmustern, selbst als historisch zu verortender »Modus der Eingliederung« zu verstehen.¹⁷ Dabei handelt es sich um einen politisch-epistemischen Einsatz, mit dem Fragen der Einwanderung und Integration, bzw. der »*postmigrant conviviality*« gesellschaftlich ausgehandelt wurden.¹⁸ Wissenschaftliches Wissen spielte eine aktive Rolle in der Geschichte dieses

13 Müller und Zifonun, »Cultural diversity als Ethnowissen«, 2016, S. 4f. Siehe auch: Georg Toepfer, »Diversität. Historische Perspektiven auf einen Schlüsselbegriff der Gegenwart«, in: *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History* 17 (1), 2020, S. 130–144; Boris Nieswand, »Diversität«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/diversitaet.

14 Steven Vertovec, »Talking Around Super-Diversity«, in: *Ethnic and Racial Studies* 42 (1), 2017, S. 125–139.

15 Müller und Zifonun, »Cultural diversity als Ethnowissen«, 2016.

16 Analytisch unbefriedigend bleibt entsprechend der Ansatz in: Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe*, 2017.

17 Thomas Faist, »Diversity – A New Mode of Incorporation?«, in: *Ethnic and Racial Studies* 32 (1), 2009, S. 171–190. Zur reflexiven Wende siehe nochmals: Nieswand und Drotbohm (Hg.), *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*, 2014.

18 Espahangizi, »The »Cultural Turn« of Postmigrant Conviviality«, 2021.

kulturalistischen Perspektivwechsels, dem sogenannten *cultural turn*, der hier zwischen den späten 1970er und 1990er Jahren nicht nur bei Einwanderungsdebatten zu beobachten ist. Bereits 1980 wurden vereinzelt Stimmen laut, die einen zunehmenden Deutungsanspruch der Ethnologie mit ihrer Leitkategorie Kultur im Hinblick auf Arbeitsmigration ausmachten. Neben der Ethnologie spielten die wissenschaftlichen Disziplinen der Psychologie und Pädagogik eine wichtige Rolle für eine Perspektivverschiebung, die am Beispiel des Mitenand-Kochbuchs veranschaulicht werden kann:¹⁹ Dieselbe materielle Praxis des Kochens und Essens, die 1980 noch als Ausdruck solidarischer Interaktion galt, wurde Ende der 1980er Jahre als Begegnung zwischen VertreterInnen verschiedener Kulturen wahrgenommen.

Im Folgenden werden unterschiedliche Entwicklungsstränge und soziale Kontexte untersucht, in denen Konzepte kultureller Identität, Differenz und Vielfalt zwischen den späten 1970er und frühen 1990er Jahren in Bezug auf eine solidarische Integrationspolitik an Bedeutung gewannen: von der psychologisch-pädagogischen Auseinandersetzung mit dem »Ausländerkind« bzw. der »Zweiten Generation« bis hin zum Aufstieg einer »Ethnologie der eigenen Gesellschaft« in den frühen 1980er Jahren; von der neuen interkulturellen Integrationspolitik der Schweizer Hilfswerke gegenüber südostasiatischen Flüchtlingen im Zuge der sogenannten Indochina-Aktion bis hin zur praktischen Auseinandersetzung mit einer neuen »ethnischen Vielfalt« im Zuge von interkulturellen Solidaritäts- und Kontaktfesten, europaweiten Entwicklungen und neuen Debatten um Multikulturalismus im Spannungsfeld zwischen nationaler Identität und internationalem Strukturwandel.

3.2 *Struktur vs. Kultur in der Sozialforschung der 1970er Jahre*

1974 stellte der Westschweizer Soziologe Hermann-Michel Hagmann fest, dass die »kulturelle Eingliederung der strukturellen Integration nachzuzufolgen, und nicht etwa voranzugehen hat.«²⁰ Damit bestärkte er eine Unterscheidung, die in der Schweiz vom führenden Soziologen des »Fremdarbeiterproblems« Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny in den späten 1960er Jahren ausgearbeitet worden war und in den 1970er Jahren in diversen Kontexten aufgegriffen wurde.²¹ Damit verbunden war die Wertung, dass »Partizipa-

19 Radtke, »Fremde und Allzufremde«, 1996.

20 Hagmann, »Zur Frage der Ausländer in der Schweiz«, 1974, S. 10, 12 & 14.

21 Hoffmann-Nowotny, *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, 1973, S. 173.

tion an Gesellschaft«, verstanden als soziale Struktur, eine wissenschaftlich und politisch zentrale Rolle spielte. Die Frage nach der »Partizipation an Kultur« hingegen wurde als zweitrangig angesehen.²² Diese Einschätzung basierte auf der zugrundeliegenden Annahme, dass partikulare ethnische Bedeutungszusammenhänge im Zuge von Modernisierungsprozessen in der »Weltgesellschaft« gegenüber funktionalen Werten einer allgemeinen modernen Entwicklungslogik zunehmend an Bedeutung verlieren würden. Die daraus abgeleitete soziologisch-funktionalistische Unterscheidung von struktureller Integration und kultureller Assimilation, die in der Soziologie der Nachkriegszeit international Bedeutung gewonnen hatte und theoretischer Ausgangspunkt der »Fremdarbeitersociologie« war, erwies sich in den gesellschaftlichen Debatten um Eingliederung in der Schweiz als produktiv und anschlussfähig – zumindest in einigen politischen Kontexten, die sich für eine Öffnung stark machten. Sie wurde hier von diversen Akteuren bei dem Versuch aufgegriffen, sich in der Frage, was »Eingliederung« im »Einwanderungsland« heißen konnte, von der vorherrschenden fremdenpolizeilichen Logik der Überfremdungsabwehr abzusetzen. Der Ansatz passte etwa zu Vorstellungen in kirchlichen und humanitären Kontexten, die den Blick vom individuellen »Ausländer« auf die Verantwortung der Aufnahmegesellschaft weiten wollten und von einem »beidseitigen« Annäherungsprozess ausgingen. Das Wort »Integration« diente als ein Erkennungszeichen, an dessen Gebrauch man ablesen konnte, wer sich von der fremdenpolizeilichen Logik der »Assimilation« distanzierte. Der Begriff der Assimilation hing seit dem frühen 20. Jahrhundert konstitutiv mit kulturalistischen Vorstellungen von »fremden Kulturkreisen«, »kultureller Überfremdung« und »kulturellen Eigenarten« von einzelnen Völkern und Nationen zusammen. Die dezierte Betonung der strukturellen Dimension von Eingliederung im Zeichen der Integration ermöglichte eine kritische Distanz zu diesen gesamtgesellschaftlich weiterhin dominanten Vorstellungen. Die Ausdifferenzierung struktureller und kultureller Perspektiven auf Eingliederung in den 1970er Jahren stand somit in Resonanz zu umfassenderen gesellschaftspolitischen Konfliktlinien und Polarisierungen nach 1968. Der spezifische Fokus auf die gesellschaftsstrukturelle Dimension von Teilhabe war anschlussfähig an marxistische, menschen- und bürgerrechtliche sowie sozialliberale Perspektiven und Forderungen, die ab Ende der 1960er Jahre international und auch in der Schweiz an Einfluss gewannen.

Doch auch wenn strukturfunktionalistische Perspektiven in den 1970er Jahren bedeutsam wurden, blieben traditionelle kulturalistische Perspektiven

22 Ebenda, S. 172.

nicht nur in konservativen Milieus und der rechtspopulistischen Antieinwanderungsbewegung wirkmächtig, sondern durchaus auch in zivilgesellschaftlichen und politischen Kontexten, in denen man Eingliederung als beidseitige Annäherung verstand. Entsprechend wurden hier auch wissenschaftliche Ansätze rezipiert, die ein anderes Deutungsangebot machten. Im Unterschied zu strukturfunktionalistischen Ansätzen umfassten diese Angebote den Bereich des ›Zwischenmenschlichen‹, der aus humanitär-christlicher Sicht zentral war. Einflussreich waren hier ganzheitlichere, historisch-volkskundliche Perspektiven auf »sozio-kulturelle« Faktoren der Eingliederung, wie sie etwa Rudolf Braun und Arnold Niederer vertraten. Nichtsdestotrotz spannte die konzeptuelle Unterscheidung zwischen Integration und Assimilation, die sich in den 1970er Jahren in Bezug auf soziologische Konzepte etablierte, einen übergeordneten Wissensraum auf, in dem das Verhältnis von strukturellen und kulturellen Faktoren überhaupt erst diskutiert und verschiedene Gewichtungen Platz finden bzw. in politischen Widerstreit treten konnten. Das Austarieren struktureller und kultureller Argumentationen und Perspektiven wurde zu einem epistemischen Einsatz in politischen Aushandlungsprozessen um die Frage, was Eingliederung heißen konnte und sollte. Dies zeigte sich etwa auch in den Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für das Ausländerproblem EKA, die nach der Schwarzenbach-Initiative vom Bundesrat eingesetzt worden war und in der verschiedene politische Positionen vertreten waren, von der neurechten Nationalen Aktion bis hin zum sozialliberalen Komitee Schweiz 80. Das »Konzept zum Ausländerproblem«, in dem die EKA 1973 ihr Arbeitsprogramm darlegte, spiegelt das politische Tauziehen entlang der Unterscheidung Kultur/Struktur wider. Die »Spannungen« zwischen der »schweizerischen und ausländischen Bevölkerung« wurden hier in zwei getrennten Abschnitten sowohl auf »Ursachen struktureller Art« als auch »kultureller Art« zurückgeführt.²³

In der akademischen »Fremdarbeitersozio­logie« war der strukturfunktionalistische Ansatz Mitte der 1970er Jahre dominant. Das Fach konnte sich hiermit gegenüber der Volkskunde und auch der Ethnologie profilieren. Stimmen wie die des Soziologen Victor J. Willi, der mit der »systematischen Verkennung kultureller Gegensätze« in der »Macht und Prestige-Soziologie« von Peter Heintz und seinem Schüler Hoffmann-Nowotny hart ins Gericht ging, fanden kaum Gehör.²⁴ Bereits 1966 hatte Willi in seiner Dissertation

23 EKA, Konzept zum Ausländerproblem, 4. Juli 1973, April 1975, S. 1–3, in: BAR E7175C#1995/259#2106* (Studien und Berichte der EKA, Allgemeines).

24 Victor J. Willi, »Zu einer neuen Fremdarbeitersozio­logie«, in: *Denkanstösse zur Ausländerfrage*, hg. von Victor J. Willi, Margret Hurst und Meinrad Hunold, Zürich: Orell Füssli 1974, S. 120–139.

auf »Grundlage einer Soziologie der Werte« den Versuch gemacht, den zunehmenden »Gegensatz zwischen Kulturanthropologie und Soziologie« zu überwinden.²⁵ Bezeichnenderweise konnte er mit diesem Ansatz in Soziologischen Instituten der Schweizer Universitäten auch beruflich nicht Fuß fassen. Stattdessen arbeitete er als Rom-Korrespondent des Schweizer Radios. Sein Sachbuch zur Schwarzenbach-Initiative 1970 mit dem Titel *Überfremdung – Schlagwort oder bittere Wahrheit*, in dem er sich als guter Kenner der »italienischen Kultur« präsentierte, wurde in der Öffentlichkeit und in zivilgesellschaftlichen Kontexten wahrgenommen, blieb akademisch jedoch ohne wirklichen Einfluss.²⁶ In Willis inhaltlicher Kritik am strukturfunktionalistischen Ansatz spiegelte sich auch Frust über dessen akademische Vorherrschaft wider. So stellte Willi 1974 fest: »Hoffmann-Nowotny konnte mit seiner Untersuchung die Relevanz der Kulturfaktoren nicht richtig einschätzen, weil er wegen seiner Vorliebe für die Erfassung von Schichtungsfaktoren fast nur die im engen Sinne sozialen Verhältnisse, nicht hingegen die für die Italiener bedeutsamen kulturspezifischen Gegebenheiten befragte. Das berühmte Bibelwort dürfte sich in seiner Umkehrung: ›Wer nicht sucht, der findet nicht‹ im besonderen Masse als richtig erweisen. [...] Lässt Hoffmann-Nowotny an einigen Stellen die Möglichkeit der Einwirkung andersartiger Kulturfaktoren gelten, so charakterisiert er sie anderswo als ›bessere Hirngespinnste‹. So oder so sieht er sie in einseitiger Abhängigkeit von den sozialen Faktoren, die für ihn auf jeden Fall von größerer Wichtigkeit sind.«²⁷

Auch wenn es kulturalistische Perspektiven auf Einwanderung in den 1970er Jahren in der Schweizer Soziologie schwer hatten, gab es durchaus Bereiche empirischer Sozialforschung, in denen kulturelle Faktoren als relevant erachtet wurden. Dies galt vor allem für die Auseinandersetzung mit der Sozialisation und Bildung von »Ausländerkindern« in der Schweiz.

Bis Ende der 1970er Jahre stieg die Frage der »kulturellen Identität« der sogenannten »Zweiten Generation« zu einem wichtigen Gegenstand integrationspolitischer Debatten auf.

25 Victor J. Willi, *Grundlagen einer empirischen Soziologie der Werte und Wertssysteme. Versuch einer Ueberwindung des Gegensatzes zwischen Kulturanthropologie und Soziologie und zwischen allgemein-theoretischer und speziell-empirizistischer Soziologie*, Zürich: Orell Füssli 1966.

26 Victor J. Willi, *Überfremdung: Schlagwort oder bittere Wahrheit?*, Bern: Herbert Lang 1970.

27 Ebenda, S. 133 & 134.

3.3 Psychologie und Identitätskrise des Ausländerkindes in den 1970er Jahren

Mitte der 1960er Jahre setzte sich die Einsicht in die ungeplante Einwanderungssituation ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz durch. Damit rückte zunehmend auch das Schicksal der »Ausländerkinder« in den Fokus der Debatten um Eingliederung. Schon im Bericht der Studienkommission von 1964 war die »junge Ausländergeneration, die in der Schweiz aufwächst« im Sinne der klassischen Assimilationstheorien der Chicago School als wichtiger Faktor für das Gelingen der anvisierten Eingliederungspolitik ausgemacht worden.²⁸ Dabei handelte es sich um ein Thema, das um 1970 nicht nur die Schweizerischen Bildungseinrichtungen beschäftigte, sondern vor allem auch Ausländerorganisationen wie die italienische FCLIS. Im Zuge ihrer einwanderungspolitischen Wende machte man sich hier zunehmend auch Sorgen um die Situation und Chancen der eigenen Kinder in der Schweizer Gesellschaft.

1970 wurden am Institut für Angewandte Psychologie der Universität Zürich zwei Lizentiatsarbeiten fertiggestellt, die erstmals aufzeigten, dass es an den Schweizer Regelschulen Probleme mit der Eingliederung gab und es ein besonderes Augenmerk für die Situation der ausländischen Kinder brauchte.²⁹ Die Studien wurden in der FCLIS aufgegriffen, die nach der Abstimmung zur Schwarzenbach-Initiative 1970 ihr bildungspolitisches Engagement weiter verstärkte. Der Dachverband baute ein Netz von Elternkomitees auf, die *comitati genitori*, die vor Ort Einfluss nehmen konnten und entsprechende Informationsangebote zum Schweizer Schulsystem zur Verfügung stellten. Die FCLIS bezog sich auch auf die neue wissenschaftliche Forschung zu dem Thema und arbeitete unter anderem auch mit Sibilla Schuh, einer der Autorinnen der psychologischen Studien von 1970 zusammen. Schuh, die bereits in der Zürcher Kontaktstelle aktiv war, wirkte zusammen mit Rosanna Zanier in der Schul-Gruppe der FCLIS in Zürich mit und baute in diesem Rahmen bis 1973 das Centro Informazione Scholastica auf. Ein Schwerpunkt der Arbeit war die überproportional hohe Zuweisung ausländischer Kinder in »Sonderklassen für Schwachbegabte« auf Grundlage von Intelligenztests und entsprechender

²⁸ BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 163 & 173; Rohit Jain, *Kosmopolitische Pioniere. »In der innen der zweiten Generation: aus der Schweiz zwischen Assimilation, Exotik und globaler Moderne*, Bielefeld: transcript 2018.

²⁹ Sibilla Schuh, *Auswirkungen der Emigration auf Kinder italienischer Fremdarbeiter*, Lizentiatsarbeit: Universität Zürich, Institut für Angewandte Psychologie 1970, S. 183–185; Margret Hurst, *Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes. Eine Untersuchung an 32 italienischen Kindern im Alter von acht bis zehn Jahren mit dem Zulliger-Tafeln-Test*. Diplomarbeit, Universität Zürich: Institut für Angewandte Psychologie 1970; Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017.

schulpsychologischer Gutachten. Vor dem Hintergrund kritischer internationaler Fachdebatten zu Intelligenztests konnte Schuh aufzeigen, dass auch die meisten Tests in der Schweiz diejenigen Kinder »diskriminierten«, deren Muttersprache nicht die Landessprache war und die einen anderen sozialen (Arbeitsklasse) und kulturellen (italienisch, rural) Hintergrund hatten.³⁰ Im Zuge ihrer Arbeit am Centro erstellte Sibilla Schuh in den 1970er Jahren zahlreiche Gegengutachten auf Grundlage »averbaler« Intelligenztests mit Instruktionen in der Muttersprache des Kindes und projektiven Verfahren wie Rohrschach-Tests, in denen diskriminierende Faktoren minimiert werden sollten. Vor dem Hintergrund dieser breiten Praxiserfahrungen stellten sich grundlegende Fragen: »Kann sich ein Kind, das sich bewusst oder unbewusst in seiner sprachlichen und kulturellen Eigenart zurückgestossen fühlt, positiv in eben jene Welt, die es in seiner ursprünglichen Charakteristik nicht annimmt, integrieren? Und falls es im Bestreben »nicht anders zu sein«, nicht ausgestossen zu werden, sich einseitig an die schweizerische Welt assimiliert, riskiert es nicht in der Verneinung eines wichtigen Bestandteils seiner selbst, zu einem neurotisch angepassten Menschen zu werden?«³¹

Zusätzlich zum Abbau diskriminierender Selektionshürden waren für Schuh Maßnahmen erforderlich, die die ausländischen Schüler in ihrer Herkunft positiv bestärken sollten. Dabei unterstrich sie die Notwendigkeit von Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur, die zwar von der eidgenössischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK bereits 1972 offiziell empfohlen worden waren, aber längst nicht in allen Gemeinden begrüßt und praktisch unterstützt wurden.³² Die Wirkung dieser Kurse, die seit den 1960er Jahren zumeist von den offiziellen Vertretungen der Herkunftsländer in Zusammenarbeit mit kommunalen Bildungseinrichtungen angeboten wurden, war durchaus zwiespältig und konnte verschieden interpretiert werden.³³ In den 1960er Jahren waren sie zunächst darauf ausgerichtet gewesen, den ausländischen SchülerInnen die Rückkehr in das Bildungssystem der elterlichen Heimat zu ermöglichen. Die Kurse erfüllten somit eine wichtige Aufgabe im Rotationsmodell. Aus Sicht der »aktiven Eingliederungspolitik«

30 Interview mit Sibilla Schuh, 13. Oktober 2017, Zürich. Sibilla Schuh, *Kinder ausländischer Arbeiter in den Schweizer Spezialklassen. Intelligenzmangel oder Klassenselektion?*, Zürich: FCLIS 1975, S. 14.

31 Ebenda, S. 27 f.

32 Ebenda, S. 23 & 27.

33 Für einen kurzen Überblick über die Geschichte der HSK-Kurse in der Schweiz siehe: Antonella Serra und Pädagogische Abteilung Sektor Ausländerpädagogik, *Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Schlussbericht über die Versuchsphase gemäss Erziehungsratsbeschluss vom 8. November 1983*, Zürich: Erziehungsdirektion des Kantons Zürich 1991, S. 25–28.



Abbildung 16: Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur. Griechische Lehrer in deutschem LehrerInnen-Kollegium an der evangelischen Grundschule Victoriastraße in Troisdorf, Nordrhein-Westfalen, 1972 (1. und 4. v.l. & 1., 4., 5. v.r.). Zu Ehren meines Großvaters Otto-Ernst Löttgen (Bildmitte), der als damaliger Rektor der Schule (1967–1977) die muttersprachlichen Kurse für die mehrheitlichen griechischen Arbeiterfamilien der lokalen Industrie förderte (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)³⁴

im Sinne des Studienberichts von 1964 hingegen erschwerten diese Kurse die Assimilation, anstatt sie zu fördern.³⁵ Mit den Eigeninitiativen der ausländischen Eltern sowie der psychologisch-pädagogischen Wende in den Debatten um ausländische Kinder und Jugendliche in der Schweiz in den 1970er Jahren gewannen die Kurse eine weitere, neue Bedeutung: als wichtiger Ort der Integration und Persönlichkeitsentwicklung zwischen ausländischem Elternhaus und Aufnahmegesellschaft.

Sibilla Schuhs Überlegungen zur Bedeutung der kulturellen Herkunft deckten sich mit den Ergebnissen der zweiten psychologischen Studie von

34 Siehe auch: Helmut Schulte, »100 Jahre Schule Viktoriastraße«, in: *Troisdorfer Jahreshfte*, hg. von Stadt Troisdorf, Troisdorf: Stadt Troisdorf 1999, S. 39–65, hier: S. 65.

35 BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, 1964, S. 148.

1970. Margret Hurst, die ebenfalls mit der Zürcher Kontaktstelle in Austausch stand,³⁶ hatte eine Studie zur »Ich- und Identitätsentwicklung« italienischer Kinder an Zürcher Schulen durchgeführt. Mit Hilfe von projektiven Zulliger-Tafel-Tests, einer Anwendung von Rohrschach-Tests für Schulkinder,³⁷ stellte sie fest, dass selbst diejenigen ausländischen Kinder, die sich nach außen hin anpassten und unauffällig blieben, einen »inneren Preis« für das »Leben in zwei Welten« zu zahlen hatten.³⁸ »Hemmung, Eingenug, Unsicherheit und Angst« konnten sich laut Hurst in beeinträchtigter »Intelligenzentwicklung«, »Leistungsenergie«, »Erfahrungsbereitschaft« und letztlich auch schwächeren schulischen Leistungen äußern.³⁹

Zur Deutung der Ergebnisse zog Hurst den entwicklungspsychologischen Ansatz des deutsch-jüdischen Psychoanalytikers Erik H. Erikson heran, der nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten in die USA emigriert war. Ein zentraler Begriff in dem Stufenmodell psychosozialer Entwicklung, das Erikson nach dem Zweiten Weltkrieg ausgehend von der Freud'schen Lehre zusammen mit seiner Frau entwickelt hatte, war die »Ich-Identität«. Ihm zufolge stand das heranwachsende Individuum vor der Herausforderung, in Auseinandersetzung sowohl mit seinen eigenen persönlichen Erfahrungen als auch mit der kulturellen Umwelt eine eigene »Ich-Identität« zu entwickeln. Die »Identitätskrise« der Adoleszenz musste durchlaufen werden, damit die »psychosoziale Integration« in die Gesellschaft gelingen konnte. Erikson setzte sich vornehmlich mit der Entwicklung des Kindes auseinander. 1950 erschien sein erstes wegweisendes Buch *Childhood and Society*, in dem er grundlegende Begriffe seines Ansatzes entwickelte. Gleichzeitig waren die Begriffe »Identität und Entwurzelung« für ihn zentral, um Aus- und Einwanderungsprozesse zu verstehen. Der »Schlüssel zur Identität liegt also«, stellte er 1959 fest, »in der Fähigkeit des Ich, angesichts der beständigen Veränderungen der inneren und äußeren Lebenslage ein Maß der Gleichheit zu bewahren und handlungsfähig zu bleiben. [...] So merkwürdig es klingt: man braucht eine wohlgefestigte Identität, eine gute Eigen-Vorstellung, um einen radikalen Wechsel ertragen zu können.«⁴⁰ Erikson hatte seinen Ansatz

36 Margret Hurst, »Entwicklungsschwierigkeiten italienischer Kinder in zürcherischen Schulen«, in: *Schulschwierigkeiten und soziale Lage der Kinder von Einwanderern*, hg. von Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer, Männedorf: Studien- und Tagungszentrum Boldern 1970, S. 25–30.

37 Eigenmann, *Migration macht Schule*, 2017, S. 183 f.

38 Margret Hurst, »Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes«, in: *Denkstöße zur Ausländerfrage*, hg. von Victor J. Willi, Margret Hurst und Meinrad Hunold, Zürich: Orell Füssli 1974, S. 12–42, hier: S. 41 & 12.

39 Ebenda, S. 40.

40 Erik H. Erikson, »Identität und Entwurzelung in unserer Zeit. Ansprache auf der

selbst, wie er später feststellte, in Anbetracht des »radikalen Wechsels« seiner eigenen Emigration entwickelt.⁴¹ Er hatte am eigenen Leib erfahren, dass der »Entwurzelte«, seine »Ich-Identität« adaptieren musste, um den Anforderungen einer psychosozialen Integration in die Einwanderungsgesellschaft gerecht werden zu können und um eine pathologische »Identitätsdiffusion« zu verhindern.⁴²

Ein weiterer Bezugspunkt für Eriksons Verständnis von »kultureller Identität« war die US-amerikanische Ethnologie.⁴³ So führte er bereits in den späten 1930er Jahren Feldforschung zu Ureinwohnern der USA durch und stand unter anderem mit Margret Mead und Ruth Benedict als führende VertreterInnen des Fachs im Austausch. Eriksons Entwicklungstheorie der Ich-Identität setzte sowohl im Sinne der Psychoanalyse als auch der Kulturanthropologie am dynamischen Verhältnis von Individuum und Kultur an. Auch aufgrund seiner populären Psychobiografien von Martin Luther (1958) und Mahatma Ghandi (1969) wurde Eriksons Modell außerhalb der Universitäten breit rezipiert. Seine Arbeit trug maßgeblich dazu bei, dass Begriffe wie »kulturelle Identität«, »Identitätskrise« und »Entwurzelung« bis in die 1970er Jahre weltweit in der wissenschaftlichen Forschung Einzug hielten und über populäre Diskurse auch in den *common sense* eingingen.⁴⁴

Eriksons Ansatz wurde ab Ende der 1960er Jahre auch in der neuen Sozialforschung zur Eingliederung von Ausländern in der Schweiz aufgegriffen. So erklärte etwa der ungarische Mediziner Emil Pintér die Psychopathologien seiner Landsleute im Schweizer Exil, die er in seinen umfassenden empirischen Studien untersucht hatte, in Begriffen der »Identitätskrise« und »Entwurzelung«.⁴⁵ 1970 nahm Margret Hurst den Ansatz von Erikson auf, um die schulischen Schwierigkeiten von »Fremdarbeiterkindern« zu

11. Jahrestagung der World Federation for Mental Health in Wien 1958«, in: *Psyche – Zeitschrift für Psychoanalyse* 13 (1), 1959, S. 25–36, hier: S. 31 f.

41 Philip Gleason, »Identifying Identity: A Semantic History«, in: *The Journal of American History* 69 (4), 1983, S. 910–931, hier: S. 929.

42 Eriksons Theorie der kulturellen »Entwurzelung« von Auswanderern und ihrer Identitätskrise wurde auch durch Oscar Handlins Bestseller *The Uprooted* (dt.: die Entwurzelten) von 1951 befördert, in dem dieser die Geschichte der USA als »immigration country« vor dem Hintergrund der Einwanderung der Nachkriegszeit wieder ins nationale Bewusstsein rief.

43 Erik H. Erikson, *Identität und Lebenszyklus*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1973, S. 31; John R. Eidson, *The Concept of Identity in the Ethnology and Social Anthropology of the Nineteenth and Early Twentieth Centuries – A Preliminary Report. Working Paper No. 196*, Halle/ Saale: Max-Planck Institute for Social Anthropology 2019.

44 Gleason, »Identifying Identity«, 1983, S. 914.

45 Pintér, *Wohlstandsflüchtlinge*, 1969, S. 28, 66 f., 69 & 178.

untersuchen. Es handelte sich dabei nicht zufällig um zwei Beispiele, in denen die Frage der Eingliederung im Kontext sozialer Betreuung stand: zum einen der medizinisch-psychologischen Betreuung von Flüchtlingen durch Hilfswerke und zum anderen der pädagogisch-psychologischen Betreuung von ausländischen Kindern in Bildungseinrichtungen. Im Alltag der Betreuungspraxis der Eingliederung war psychologisches Anwendungswissen relevanter als soziologische Strukturanalyse. Im Zuge der psychologischen Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Individuum und Gesellschaft bzw. den dabei ins Spiel kommenden Wertsetzungen und Sinngebungen, gewannen »kulturelle Faktoren« für das Verständnis von Eingliederungsdynamiken bereits während der 1970er Jahre an Bedeutung – zumindest in diesen Kontexten. Es passt ins Bild, dass die Ergebnisse der Studie von Hurst 1974 in einem Sammelband von Victor Willi vorgestellt wurden, in dem »Denkanstösse zur Ausländerfrage« gegeben werden sollten, die über die vermeintlich kulturblinde Fremdarbeitersozio­logie Hoffmann-Nowotnys hinausgingen.⁴⁶

Die Rezeption von Eriksons Entwicklungspsychologie spielte in der Schweiz bis Ende der 1970er Jahre für die Konjunktur kulturalistischer Erklärungsansätze, die weniger von fremdenpolizeilicher Logik, sondern von assimilationskritischen Ansätzen ausgingen und die Bedeutung der Pflege »kultureller Identität« betonten, eine zentrale Rolle.⁴⁷ Dies spiegelte sich unter anderem auch in einer Publikation der EKA zur »sogenannten zweiten Ausländergeneration« von 1980 wider, in deren Folge das Thema breitere Aufmerksamkeit unter Fachleuten und in der Praxis erfuhr. Die weiterhin wirkmächtige Vorstellungswelt »fremder Kulturkreise« verband sich hier mit Erklärungsansätzen im Sinne Eriksons. Für die EKA standen die ausländischen Jugendlichen »zwischen zwei Kulturen«, was wiederum zu »Identitätsschwierigkeiten« und »grossen Konflikten« in der Verortung zwischen dem Elternhaus und den Institutionen der Aufnahmegesellschaft führen konnte.⁴⁸ Teil der Lösung sollte eine »interkulturelle Erziehung«

46 Hurst, »Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes«, 1974.

47 So verwendete die Italienisch-Schweizerische Ad hoc Kommission für Schulfragen im Kanton Zürich die Formulierung »kulturelle Identität« erstmals im Jahr 1979. Serra und Pädagogische Abteilung Sektor Ausländerpädagogik, *Kurse in Heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Schlussbericht*, 1991, S. 28. Siehe weiterhin: Paola Faina, »Identità della seconda generazione degli emigrati e problemi di integrazione«, in: *Studi emigrazione* 17 (57), 1980, S. 8–43.

48 EKA, *Die Ausländischen Jugendlichen – die zweite Ausländergeneration. Probleme und Lösungsmöglichkeiten*, Bern: Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem 1980, S. 63. Siehe hierzu auch den EKA Bericht im Jahr zuvor: EKA, *Die kulturellen Aspekte des Ausländerproblems*, Bern: Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem 1979.

sein, die der speziellen Situation der »ausländischen Jugendlichen« gerecht werden konnte – durch eine Sensibilisierung der Lehrpersonen und Schulen und eine Anerkennung und Förderung des kulturellen und sprachlichen Hintergrundes aus dem Elternhaus.

3.4 Die Zweite Generation zwischen den Kulturen, 1977–1984

Der entwicklungspädagogische psychokulturelle Ansatz war um 1980 etabliert. Dies zeigt sich auch in einer Publikation der Autorengruppe für eine fortschrittliche Ausländerpolitik im Kontext der Mitenand-Initiative. Das Kollektiv, in dem unter anderem auch Katharina Ley und Rita Schiavi mitwirkten, die am Lehrstuhl von Hoffmann-Nowotny die Studie zu Frauen in der Emigration durchgeführt hatten, stand dem marxistischen Bündnis Progressive Organisationen der Schweiz POCH nahe und war der EKA grundsätzlich gegenüber kritisch eingestellt. Nichtsdestotrotz klang die Beschreibung der Situation der »zweiten Generation« ähnlich und wurde zudem auch auf die Eltern übertragen: »Die Problematik der Zweiten Generation besteht nicht nur in einer schulisch-sprachlichen Behinderung. Das Aufwachsen in zwei Welten und die Situation als diskriminierte Aussenseiter beeinflussen die Identitätsbildung und Persönlichkeitsentwicklung der ausländischen Kinder entscheidend. Durch den Konflikt zwischen beiden Kulturen – der Herkunftskultur der Eltern und der schweizerischen Umwelt – ist ihre Identitätsfindung erschwert. Es ist für Jugendliche der Zweiten Generation schwierig, eindeutige Verhaltensweisen und Normen zu finden, an denen sie sich orientieren könnten. Denn auch die Eltern sind in ihrer kulturellen Identität verunsichert. Die Schule geht kaum auf die spezielle Situation der ausländischen Kinder ein.«⁴⁹

Im Sinne der Entwicklungspsychologie betonte das AutorInnenkollektiv die Notwendigkeit, die »kulturelle Identität« von AusländerInnen anzuerkennen und zu stärken, um wahre Eingliederung leisten zu können. Dies deckte sich mit den Vorstellungen der Arbeitsgemeinschaft Mitenand, die 1979 in ihrem »Weissbuch« ebenfalls das Recht der Ausländer unterstützte, ihre »kulturelle Identität« zu wahren.⁵⁰ Ein Vergleich mit den ursprünglichen Forderungen der Mitenand-Bewegung seit 1973/74 und speziell auch der FCLIS zeigt, dass dieser Aspekt erst nach 1977 ins politische Programm der

49 Autorengruppe für eine fortschrittliche Ausländerpolitik, *Basta! Fremdarbeiter in den 80er Jahren ein Lesebuch*, 1980, S. 65.

50 Arbeitsgemeinschaft Mitenand, *Weissbuch*, 1980, S. 41 & 60.

Integrationsbewegung aufgenommen worden war.⁵¹ Auch wenn die Frage der Anerkennung »kultureller Identität« in der Mitenand-Bewegung bzw. in ihrer medialen Wahrnehmung allenfalls eine marginale Rolle spielte,⁵² bahnte sich hier doch eine Umdeutung und Aufwertung kulturalistischer Argumente für solidarische Eingliederung an, die dann im Zuge der 1980er Jahre immer deutlicher zum Tragen kommen sollte.

Schulweg zwischen den Welten

Ende der 1970er Jahre etablierte sich das Thema »Zweite Generation« in der Schweiz in Forschung und Öffentlichkeit und bildete eine Brücke zwischen der strukturfunktionalistischen Fremdarbeitersozio­logie und kulturalistischen Perspektiven. Entwicklungspsychologische Ansätze in der »Ausländerpädagogik« spielten hierbei eine wichtige Rolle.⁵³ Eine weitere Quelle kulturalistischer Perspektiven auf ausländische Jugendliche waren volkscundlich-ethnografische Methoden, die etwa auch im Dokumentarfilm-Projekt *Schulweg zwischen den Welten* zur Anwendung kamen, das der Schweizer Filmemacher Eduard Winiger zwischen 1977 und 1982 realisierte.⁵⁴

Im Herbst 1977 kehrte Eduard Winiger, der zuvor für das Schweizer Fernsehen gearbeitet hatte, zusammen mit seiner iranischen Ehefrau Shahnaz Tahzib von einer längeren Lateinamerika-Reise zurück in die Schweiz. Die dritte nationale Volksinitiative gegen Überfremdung seit 1970 war kurz zuvor an der Urne deutlich abgelehnt worden. Das Thema Einwanderung und Eingliederung war auch wegen der stark gesunkenen Ausländerzahlen

51 Siehe zum Beispiel: Pressecommuniqué der Federazione delle Colonie Libere Italiane und Asociación de trabajadores emigrantes españoles en Suiza über das Volksbegehren der KAB für eine menschliche Ausländerpolitik, 27. November 1973; Berichte aus den Arbeitsgruppen. Vorschläge für eine menschliche Ausländerpolitik, Tagung für Ausländer und Schweizer, veranstaltet von Boldern und der Paulus-Akademie, 23./24. Februar 1974 in Boldern Männedorf; Arbeitsgemeinschaft für eine neue Ausländerpolitik, MITENAND-Initiative. Rundbrief Nr. 3, März 1977, 4. Berichte in: SSA Ar.40.70.11 (FCLIS / Iniziativa Essere solidali = Mitenand Initiative).

52 Siehe hierzu die Presserundschau der EKA (30/5) zur Mitenand-Initiative 1973–1978, in: SSA Ar.40.70.5 (FCLIS / Commissione Federale Consultiva per il Problema degli Stranieri)

53 Für eine zeitgenössische Einordnung des Begriffs der Ausländerpädagogik siehe Hartmut Griese (Hg.), *Der gläserne Fremde. Bilanz und Kritik der Gastarbeiterforschung und Ausländerpädagogik*, Opladen: Leske und Budrich 1984.

54 Der folgende Abschnitt bezieht sich stark auf: Kijan Espahangizi, »The Way to School Between Two Worlds: – Documenting the Knowledge of Second-Generation Immigrant Children in Switzerland, 1977–1983«, in: *KNOW – A Journal on the Formation of Knowledge* 2 (3), 2019, S. 305–330.

in Folge der Rezession Mitte der 1970er Jahre »abgeflaut«. ⁵⁵ Aufgrund des damit verbundenen Strukturwandels der ausländischen Bevölkerung war der Anteil niedergelassener Familien weiter gestiegen und die »Zweite Generation« gewann entsprechend an Bedeutung. Das Thema hatte für Winiger aber auch eine persönliche Dimension: Er erwartete mit seiner Ehefrau ein Kind.

Im Interview erinnert sich Winiger, dass er einen Film machen wollte, der sowohl den Überfremdungsgegnern als auch der ideologischen Instrumentalisierung der ausländischen Arbeitskräfte als vermeintliche Verbündete im proletarischen Klassenkampf etwas entgegensetzen sollte. ⁵⁶ Wie die Unterlagen seines Filmentwurfs zeigen, las sich Winiger intensiv in die Literatur zur Fremdarbeitersozio­logie ein, um die Thematik der »Zweiten Generation« in den größeren gesellschaftlichen Rahmen einordnen zu können. 1977 nahm er mit dem Soziologischen Institut in Zürich Kontakt auf und diskutierte den Drehbuchentwurf mit MitarbeiterInnen des Lehrstuhls von Hoffmann-Nowotny, an dem eine erste größere Studie zur Zweiten Generation in Vorbereitung war. ⁵⁷ Hoffmann-Nowotnys Sozialtheorie struktureller Spannungen führte Winiger nicht nur die Unterschichtungsdynamik der Fremdarbeit vor Augen, sondern lieferte auch eine Erklärung für die »Anomie« der ausländischen Familien, die zwischen Rückkehrhoffnung und Einwanderungsrealität feststeckten. Zudem schärfte die begriffliche Unterscheidung zwischen Integration und Assimilation seinen Blick für strukturelle und kulturelle Aspekte der Eingliederung. Trotz dieser Orientierungsleistung empfand Winiger die akademische Fremdarbeitersozio­logie als »sehr abstrakt« und weit von der Alltagspraxis entfernt. ⁵⁸ Ziel des Films war es jedoch, ein Bild zu zeichnen, das die soziokulturellen »Lebenswelten« der ausländischen Familien angemessen abbildete, den ProtagonistInnen

55 Schulweg zwischen zwei Welten Kinder ausländischer Arbeiter in der deutschsprachigen Schweiz, Drehbuch und Unterlagen zu einem Dokumentarfilm von Eduard Winiger, S. 2, in: Privata­rchiv Eduard Winiger.

56 Interviews mit Eduard Winiger, 5. Januar 2017, Telefon & 11. Januar 2017, Zürich. Tatsächlich wurde das Thema Fremdarbeit auch im Film der 1970er Jahre zunehmend ideologisch aufgeladen. Siehe hierzu etwa: Mattia Lento, »Les années Schwarzenbach – Italienische Migranten im Film«, in: *Cinema 57* (Begrenzungen), 2012, S. 146–158.

57 Espahangizi, »The Way to School Between Two Worlds«, 2019, S. 312. Siehe die Ergebnisse der Studie hier: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »The Second Generation of Immigrants: A Sociological Analysis with Special Emphasis on Switzerland«, in: *Guests Come to Stay. The Effects of European Labor Migration on Sending and Receiving Countries*, hg. von Rosemarie Rogers, Boulder, CO: Westview Press 1985, S. 109–133.

58 Schulweg zwischen zwei Welten. Kinder ausländischer Arbeiter in der deutschsprachigen Schweiz, Drehbuch und Unterlagen zu einem Dokumentarfilm von Eduard Winiger, S. 4, in: Privata­rchiv Eduard Winiger.

selbst das Wort gab und ihnen am Ende auch praktisch bei ihrer »Identitätsfindung« helfen konnte.⁵⁹ Als Anregung dienten hierzu einerseits die volkskundlichen Arbeiten von Rudolf Braun und Arnold Niederer, der bereits 1967 dazu aufgefordert hatte, sich auch mit den Regionen auseinanderzusetzen, aus denen die ausländischen Familien in der Schweiz stammten, um deren soziokulturellen Hintergrund besser zu verstehen.⁶⁰ Für die ethnografische Feldforschung, die hierzu notwendig war, konnte sich Winiger andererseits auf seine Erfahrung aus einem früheren Filmprojekt beziehen. Zusammen mit dem Filmemacher Yves Yersin hatte Eduard Winiger 1974 das dokumentarische Portrait *Die letzten Heimposamenter* produziert. Dabei handelte es sich um eine filmische Studie zum aussterbenden Handwerk der Seidenspinner in Basler Land, die vom Projekt des Volkskundlers Paul Hugger zur »Spurensicherung der vorindustriellen Gesellschaft« in der Schweiz angeregt worden war.⁶¹ Zeitgenössische Filmkritiker lobten die »ethnographische« Perspektive der Filmemacher, die sich zurücknahmen und den dokumentierten Handwerkern Raum gaben.⁶² Für seinen Film zur Situation der ausländischen Familien in der Schweiz griff Winiger auf diese filmisch-ethnografische Methode zurück und begann 1977/78 mit umfangreichen Recherchen und Vor-Interviews mit italienischen und spanischen Familien.

Im Sinne des Filmtitels wollte Winiger das Leben der ausländischen Kinder »zwischen zwei Welten« darstellen. Dazu besuchte er zusammen mit seiner Ehefrau und seiner Assistentin Mia Fröhlicher Familien nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den »Auswanderungsgegenden«, also dort, wo sie herkamen.⁶³ Die Schwangerschaft seiner Ehefrau und die schweizerisch-italienische Herkunft der Assistentin erleichterten die Kontaktaufnahme zu den Familien. Wichtig für die »teilnehmende Beobachtung« waren zudem Winigers Italienischkenntnisse, die dieser sich bereits in den 1950er Jahren im Kontakt mit den ausländischen Angestellten im elterlichen Bäckereibetrieb angeeignet hatte. Bei dem Filmprojekt handelte es sich um die erste umfangreiche ethnografische Feldforschung, die den Lebenswelten der ausländischen Familien zwischen der Schweiz und ihren Herkunftsländern aus transnationaler Perspektive *avant la lettre* nachging. Aus Sicht von Winiger waren die ausländischen Kinder im Konflikt zwischen Einwanderungshoffnungen

59 Ebenda.

60 Niederer, »Unsere Fremdarbeiter«, 1967.

61 Schaub, *Die eigenen Angelegenheiten*, 1983, S. 34 f.

62 Ebenda, S. 34.

63 Schulweg zwischen zwei Welten Kinder ausländischer Arbeiter in der deutschsprachigen Schweiz, Drehbuch und Unterlagen zu einem Dokumentarfilm von Eduard Winiger, S. 173, in: Privatarchiv Eduard Winiger.

und Rückkehrplänen der Eltern gefangen. Gleichzeitig fungierten sie sowohl während der Interviews als auch in der filmischen Darstellung als Türöffner und Vermittler zwischen den »beiden Kulturen«. Die »Zweite Generation« verkörperte die Spannung zwischen einem potenziell problematischen Aufeinandertreffen von Einheimischen und Eingewanderten einerseits und den Chancen gegenseitiger kultureller Vermittlung andererseits. Winigers Film setzte die neue Figur in der Schweiz erstmals in dieser umfassenden und auf Feldforschung basierenden Weise ins Bild und verband dabei soziologische und ethnologische bzw. sozialstrukturelle und kulturelle Perspektiven.

Die Quellen zur Produktion und Rezeption des Films belegen dessen Bedeutung im größeren Kontext der Debatten um die »Zweite Generation« in der Schweiz. Eine zentrale Herausforderung für das Filmprojekt bestand darin, die notwendige Finanzierung für die Produktion sicherzustellen. In ihrem Unterstützungsschreiben für Winiger unterstrich die EKA, dass es sich bei dem Film um eine »sinnvolle Ergänzung« des eigenen Berichts zur »Zweiten Ausländergeneration« handelte.⁶⁴ Die Redaktion des Bereichs Gesellschaft im Schweizer Fernsehen wiederum schätzte die »wertvolle und gründliche Recherchearbeit«, die dem Projekt zugrunde lag. Sie meldete Interesse an, den Film im Fernsehen zu zeigen und regte eine Ausweitung auf zwei Filme an, was Winiger aufgriff.⁶⁵ Die sozialwissenschaftliche Ausrichtung des Projekts sowie Winigers Absicht, keinen »Festivalfilm« zu produzieren, halfen dabei, eine substanzielle finanzielle Unterstützung des zuständigen Amtes für kulturelle Angelegenheiten am Eidgenössischen Department des Innern zu sichern.⁶⁶ Es sollte sich um einen »Gebrauchsfilm« für die breite Öffentlichkeit handeln, für Fachleute wie LehrerInnen, SozialarbeiterInnen und ErzieherInnen und nicht zuletzt auch für die eingewanderten Familien selbst. Aufgrund der Unterstützung des Filmkritikers Martin Schaub erschien bereits im Juli 1980 im *Tages-Anzeiger Magazin* eine zweiteilige Foto-Reportage über das Filmprojekt. Eduard Winiger gab hier der breiteren Öffentlichkeit einen ersten Einblick in die laufende Feldforschung.⁶⁷ Die

64 EKA, Filmprojekt von Eduard Winiger »Schulweg zwischen zwei Welten«, 4. August 1980, in: BAR E3010A#1990/160#109* (Bundesamt für Kulturpflege / Schulweg zwischen zwei Welten, Winiger Eduard, Fällanden, 1980, Dossier).

65 Brief von Martin Dörfler, Schweizer Fernsehen DRS, Redaktion Gesellschaft an Eduard Winiger, 16. April 1980, in: ebenda.

66 Brief des Eidgenössischen Amtes für kulturelle Angelegenheiten, Sektion Film an Eduard Winiger, 29. April 1980, in: ebenda.

67 Eduard Winiger, Es zieht sie zurück, aber vorläufig bleiben sie doch. Gespräche mit Emigrantenfamilien, *Tages-Anzeiger Magazin* 28, 5. Juli 1980, 16–23 & Heimatlos in der alten Heimat. Gespräche mit Heimkehrern, *Tages-Anzeiger Magazin* 29, 19. Juli 1980, 6–13.

Fotografien waren von Winiger während der Interviews gemacht worden und rückten die »Zweite Generation« auch bildlich in den Vordergrund. Die dargestellten ausländischen Kinder nahmen eine mittlere Position zwischen ihren Familien, die im Hintergrund dargestellt waren, und den LeserInnen der Reportage ein und verkörperten damit nicht nur im Text, sondern auch im Film eine aktive Rolle »zwischen zwei Welten«. Das neue kulturelle Subjektivierungsangebot der »Zweiten Generation«, zu dem Winigers Film beitrug, wurde auch von jungen AusländerInnen aufgegriffen und mitgestaltet. Das zeigen weitere Filmproduktionen der Zeit, etwa Nuno Jacussos selbstethnografische filmische Studien *Emigration* (1979) und *Ritorno a casa* (1980). Rund ein Jahrzehnt später portraitierte der schweizerisch-irakische Filmemacher Samir in seinem künstlerisch-dokumentarischen Film *Babylon 2* (1993) die Alltagskultur der »secondos« – eine Bezeichnung für Angehörige der Zweiten Generation, die sich seit Anfang der 1980er Jahre in der urbanen Alltagssprache der Schweiz entwickelte und rund ein Jahrzehnt später erstmals in einer Kulturproduktion aufgegriffen wurde.

Winigers zweiteiliger Film erschien 1982 unter dem Titel *Unsere Eltern haben den Ausweis C* (Teil 1: Schichtwechsel & Teil 2: Schulweg zwischen zwei Welten). Im Sommer 1982 wurde er auf dem internationalen Filmfestival in Locarno gezeigt und im Herbst 1983 erhielt der Film, der kurz zuvor im Schweizer Fernsehen gesendet worden war, den Filmpreis der Stadt Zürich.⁶⁸ Wie der Film vom allgemeinen Fernsehpublikum aufgenommen wurde, ist heute nicht mehr zu klären. Briefe an den Filmemacher zeigen jedoch die große Anerkennung, die der Film bei Fachleuten, die mit ausländischen Jugendlichen arbeiteten, für seine »sachliche«, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierende Darstellung erfuhr.⁶⁹ So stellte etwa Sibilla Schuh vom Centro Informazioni Scholastiche der FCLIS fest, dass Winiger »dank seiner subtilen, von echter Verständnisbereitschaft geprägten Art der Problembegegnung eine sehr schwierige Aufgabe geglückt [war]: [...] ein echtes Zeitdokument über eine Generation von Menschen, die im Zeichen der Wurzellosigkeit und der Suche nach einer inneren und äußeren Heimat heranwächst.«⁷⁰

Der Film wurde nach dem Erscheinen an zahlreichen Tagungen und Weiterbildungen in unterschiedlichsten Praxiskontexten vorgeführt: auf

68 Der erste Teil wurde am 24. Oktober und der zweite Teil am 31. Oktober 1983 gesendet. Siehe hierzu die Presseschau im Filmdossier in der *Cinémathèque Suisse* (Abteilung Dokumentationsstelle Zürich, CH CS DDZ1, 14893 *Unsere Eltern haben den Ausweis C*).

69 Diese Briefe finden sich im persönlichen Archiv des Filmemachers.

70 Sibilla Schuh, Centro Informazioni Scholastiche CLI, *Unsere Eltern haben den Ausweis »C«*, 25. März 1983, in: Privatarchiv Eduard Winiger.



Abbildung 17: Zwischen zwei Welten I (Quelle: Tages-Anzeiger Magazin, 5. Juli 1980, S. 17. Mit freundlicher Genehmigung von Eduard Winiger)



Abbildung 18: Zwischen zwei Welten II (Quelle: Tages-Anzeiger Magazin, 5. Juli 1980, S. 20. Mit freundlicher Genehmigung von Eduard Winiger)



Abbildung 19: Zwischen zwei Welten III, deutsch-iranische Familie, der Autor mit seinen Eltern, Köln 1979 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)

Treffen der EKA bzw. lokaler Kontakt- und Beratungsstellen, wo der Film auf ein »durchwegs positives, ja begeistertes Echo« stieß,⁷¹ an Schulungen für LehrerInnen, KindergärtnerInnen oder Krankenhauspersonal sowie an kulturellen Veranstaltungen katholischer Gemeinden. Der Film wurde auch im Rahmen des ersten Aktionstags für »Ausländische Jugendliche und Schweizer« gezeigt, den die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV zusammen mit der EKA am 29. Oktober 1983 organisierte, um »interkulturelles Lernen« zu fördern, und der auch von der Mitenand-Bewegung unterstützt wurde.⁷² Ein Interview mit Eduard Winiger in der Zeitung der FCLIS *Emigrazione Italiana* zeigt, dass der Film auch im Kontext linker Ausländerorganisation geschätzt wurde.⁷³ Dasselbe galt für konservativere religiöse Einwanderungskontexte, wie ein Bericht über den Film in der Zeitung *Corriere degli Italiani* nahelegt.⁷⁴ Im Anschluss an die Tagung »Ausländerkinder an unseren Schulen« im November 1982, an der rund fünfhundert ausländische und schweizerische LehrerInnen, VertreterInnen der Schulbehörden und Elternschaft teilnahmen, lobte die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich, dass der Film »nicht wie bei anderen einschlägigen Dokumentationsfilmen lähmendes Mitleid mit der schlechten Situation der ausländischen Familien« hervorrief, sondern »die fremden Kulturen in ihrer Eigenständigkeit und Stärke« darstellte. Für die schulische Praxis zeigte der Film »entsprechende Möglichkeiten einer interkulturellen Unterrichtssituation auf, in der sich die verschiedenen Nationen und Kulturen einer Klasse gegenseitig bereichern.«⁷⁵ Der Brief war von Gita Steiner-Khamsi verfasst worden, die zu der Zeit den Bereich Ausländerpädagogik in der Pädagogischen Abteilung der Erziehungsdirektion leitete. Steiner-Khamsis Wahrnehmung des Filmes ist auch insofern relevant, als sie eine der zentralen Figuren der »interkulturellen Pädagogik« in der Schweiz war, die sich im Lauf der 1980er Jahre etablierte.

71 Brief der EKA an Eduard Winiger, 21. März 1983, in: ebenda.

72 Martin Schaub, »Filmpodium: Emigration im Film. Zerrissen in unserem Land«, *Züri Tipp*, 12. Oktober 1983, in: *Cinémathèque Suisse* (14893 *Unsere Eltern haben den Ausweis C*). Zum Aktionstag siehe die Unterlagen in: SSA Sachdokumentation 02.3C QS 1983 & Die zweite Generation / La deuxième génération, *Mitenand* Rundbrief/Bulletin 28. September 1983, S. 1 f., in: SSA Ar 62.40.1.

73 Giangi Cretti, »Un Nuovo film sull'emigrazione: Incontro con Eduard Winiger«, *Emigrazione italiana*, 9. Februar 1983, S. 10, in: *Cinémathèque Suisse* (14893 *Unsere Eltern haben den Ausweis C*).

74 Mi padre ha il permesso C, *Corriere degli Italiani*, 9. Februar 1983, S. 7, in: ebenda.

75 Die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich, Stellungnahme zum Film *Unsere Eltern haben den Ausweis C* von E. Winiger (2. Teil »Schulweg zwischen zwei Welten«), 20. Mai 1983, in: Privatarchiv Eduard Winiger.

Interkulturelle Pädagogik in der Schweiz

Gita Steiner-Khamsi wurde im Iran geboren und wuchs als Kind iranischer Eltern, die 1975 in die Schweiz auswanderten, in Basel auf. 1975 bis 1979 studierte sie an der Universität Zürich Sozialpsychologie im Hauptfach sowie Soziologie und Ethnologie als Nebenfächer. Auf Anregung ihres Betreuers entschied sie sich, eine Dissertation im Bereich Bildungsforschung zum Thema fremdsprachiger Kinder in der Schweiz zu verfassen.⁷⁶ Parallel begann sie 1980 als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Pädagogischen Abteilung der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich zu arbeiten und leitete von 1981 bis 1988 den Bereich Ausländerpädagogik, der später in interkulturelle Pädagogik umbenannt wurde.⁷⁷ Steiner-Khamsi wurde in ihrer Forschung und Praxis insbesondere von den kontroversen Fachdebatten in Deutschland inspiriert, die der deutsche Soziologe und Bildungsforscher Hartmut GRIESE angeregt hatte.⁷⁸ Als jemand, der die Forschung zur Zweiten Generation in den 1970er Jahren maßgeblich mitgeprägt hatte, kritisierte GRIESE 1981 die akademische »Gastarbeiterforschung« und »Ausländerpädagogik« für ihre Tendenz, strukturelle Fragen und gesellschaftliche Konflikte zu »pädagogisieren«, zu »therapeutisieren« und damit zu »entpolitisieren«.⁷⁹ Statt »Leerformeln« wie den »Begriff der Integration« forderte er eine stärkere »Aktivierung, Politisierung und Selbstorganisation als Grundlage für die Entwicklung einer spezifischen Identität und eines positiven Selbstwertgefühls bei Angehörigen der ›Zweiten Generation‹«. ⁸⁰ Dazu sollte die vorherrschende »Defizithypothese«, die von Mängeln in der Sozialisation der Ausländerkinder ausging, durch eine »Differenzhypothese« ersetzt werden, die auf die »Eigenwertigkeit« unterschiedlicher Sozialisationsinhalte setzte.⁸¹

76 Interview mit Gita Steiner-Khamsi, 2. September 2017, New York.

77 Ausländerpädagogik 1980–1985, Tätigkeitsbericht des Bereichs Ausländerpädagogik. Pädagogische Abteilung der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich, S. 9, in: StAZH Z 154.351 (Direktion Bildung / Kontakt mit der Pädagogischen Abteilung der Erziehungsdirektion, 1983–1993).

78 Hartmut GRIESE, *Ausländer – Zwischen Politik und Pädagogik. Beiträge zur Sozialisation und Identitätsproblematik der ›Zweiten Generation‹ im Kindes- und Jugendalter*, Bonn: Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit VIA 1981.

79 Siehe den Wiederabdruck eines Referats von 1981 in: Hartmut GRIESE, »Kritisch-exemplarische Überlegungen zur Situation und Funktion der Ausländerforschung und einer verstehenden Ausländerpädagogik«, in: *Der gläserne Fremde. Bilanz und Kritik der Gastarbeiterforschung und Ausländerpädagogik*, hg. von Hartmut GRIESE, Opladen: Leske und Budrich 1984, S. 43–58.

80 Ebenda, S. 54.

81 Ebenda, S. 44 & 46.

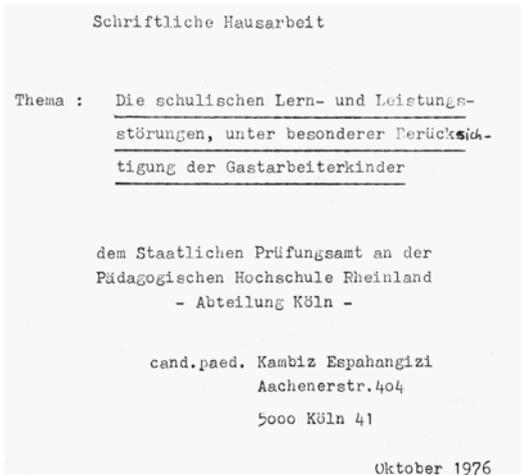


Abbildung 20: Eine von vielen pädagogischen Abschlussarbeiten zu »Gastarbeiterkindern« in der BRD, 1976 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)

Die ebenso kontroversen Diskussionen und ausdifferenzierten Positionen im pädagogischen Forschungsfeld in Deutschland standen im starken Kontrast zur Situation in der Schweiz, wo die Ausländerpädagogik seit den 1970er Jahren an den Universitäten kaum hatte Fuß fassen können. Mit dem Anwerbestopp von »Gastarbeitern« in den frühen 1970er Jahren hatte die Frage der Rückkehr oder Eingliederung der anwesenden ausländischen Familien in Deutschland an Bedeutung gewonnen.⁸² Die Wende von der Rotations- zur Eingliederungspolitik setzte in Deutschland somit einige Jahre später ein als in der Schweiz. Die »Gastarbeiterforschung« in Deutschland orientierte sich noch Mitte der 1970er Jahre an Studien aus der Schweiz, vor allem an den Arbeiten von Hoffmann-Nowotny und Rudolf Braun.⁸³ Doch bis Ende der 1970er Jahre entwickelte sich die Forschungslandschaft in der BRD insbesondere auch in der Ausländerpädagogik schneller als in der Schweiz. Das »Problem der ›Integration« der »Gastarbeiterkinder« wurde zum Gegenstand zahlreicher Abschlussarbeiten an deutschen Pädagogischen Hochschulen.⁸⁴

Die Schweizer Regierung unterstützte zwar ab Ende der 1960er Jahre nominell die von der Studienkommission empfohlene »aktive Eingliederungspolitik«, schuf aber faktisch kaum Anreize und keine gesetzlichen Vorgaben, diese

⁸² Siehe hierzu nochmals: Berlinghoff, *Das Ende der ›Gastarbeit‹*, 2013.

⁸³ Thränhardt, »Ausländische Arbeiter in der Bundesrepublik, in Österreich und der Schweiz«, 1975.

⁸⁴ Kambiz Espahangizi, *Die schulischen Lern- und Leistungsstörungen unter besonderer Berücksichtigung der Gastarbeiterkinder*, Pädagogische Hochschule Rheinland: Schriftliche Hausarbeit zur Ersten Staatsprüfung 1976, S. 10.

in staatlich regulierten Praxisfeldern wie dem Bildungssystem umzusetzen. Selbst die Empfehlungen der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz von 1972 waren unverbindlich.

Im Vorlesungsverzeichnis der größten Universität des Landes in Zürich findet sich erst im Wintersemester 1979 eine Lehrveranstaltung in der Pädagogik mit dem Titel »Kindheit im interkulturellen Vergleich – Sozialisationsprobleme der Kinder von Wanderarbeitern« – also im Geiste des von Griese kritisierten Defizitmodells.⁸⁵ Erst ab dem Sommersemester 1984 erhielt Steiner-Khamsi, die im Jahr zuvor ihre Dissertation fertiggestellt hatte, einen ersten festen Lehrauftrag für »interkulturelle Pädagogik«. Während Griese kulturalistischen »Verdinglichungen« nicht weniger skeptisch gegenüberstand als anderen,⁸⁶ wurde die »Differenzhypothese« in der Schweiz im Verlauf der 1980er Jahre vor allem kulturell gedeutet. Der Begriff der »interkulturellen Pädagogik« avancierte zu einem Marker für kritisch-progressive Ansätze, der auch für bildungspolitische Akteure aus dem Kontext der Mitenand-Bewegung attraktiv war und speziell auch in französisch- und italienischsprachigen Kontexten breit Verwendung fand. Dies zeigt sich am Werdegang von Cristina Allemann-Ghionda, einer italienisch-stämmigen Sozialforscherin, die bereits seit den 1970er Jahren in der FCLIS bildungspolitisch aktiv gewesen war. Ab 1981 vertrat sie die Weiterbildungseinrichtung ECAP in der EKA und prägte die interkulturelle Pädagogik in der Schweiz ab den 1980er Jahren mit, neben weiteren Protagonistinnen aus der Westschweiz wie etwa Anne-Nelly Perret-Clermont und Christiane Perregaux.⁸⁷ Eine wichtige Rolle spielte zudem der Tessiner Soziologe Edo Poggia, der zwischen 1978 und 1987 am Bundesamt für Bildung und Wissenschaft in Bern als Leiter der Sektion allgemeine Bildung arbeitete. Im engen Austausch

85 Vorlesungsverzeichnis WS 1979, Philosophische Fakultät I, Pädagogik, in: UZH Archiv BA 1.

86 Griese, »Zusammenfassung und Ausblick: Situation, Provokation und Aufruf«, 1984.

87 Interview mit Christina Allemann-Ghionda, 26. Juli 2019, Basel. Cristina Allemann-Ghionda, »Ausländerbildung: Probleme und Lösungsmöglichkeiten«, in: *Bildungsforschung und Bildungspraxis. Schweizerische Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 6 (3), 1984, S. 31–50; Cristina Allemann-Ghionda, »Quelques réflexions sur les présupposés politiques de l'interculturalisme«, in: *Interkultureller Unterricht. Von der Theorie zur Praxis*, hg. von Walter Kurmann, Bern: Centro pedagogico-didattico per la Svizzera 1987, S. 23–26; Cristina Allemann-Ghionda, *Ausländische Kinder, Jugendliche und Erwachsene im Schweizerischen Bildungswesen. Forschungspolitische Früherkennung*, Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat 1988. Siehe zudem die Darstellung ihres bildungspolitischen Engagements in Basel: Flavia Grossmann, »Orte der Aushandlung und Instrumente der Einflussnahme. Eine akteurzentrierte Annäherung an migrantisches Lobbying in bildungspolitischen Prozessen des Kanton Basel-Stadt (1970er-Jahre)«, in: *Lobbying. Die Vorräume der Macht*, hg. von Janick Marina Schaufelbuehl et al., Zürich: Chronos 2016, S. 235–249.

mit internationalen Debatten und Initiativen im Rahmen der OECD und des Europarats, wo er in entsprechenden Kommissionen mitwirkte, setzte sich Pogia für die Förderung interkultureller Ansätze in der Schweiz ein. 1985 wurden diese dann auch offiziell in die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz kantonaler Erziehungsdirektoren aufgenommen.⁸⁸ Um den Aufstieg kulturalistischer Perspektiven in der Ausländerpädagogik der 1980er Jahre angemessen zu verstehen, gilt es auch die gesellschaftlichen Umbrüche in der Schweiz zu Beginn des Jahrzehnts in den Blick zu nehmen, die den Aufstieg einer »Ethnologie der eigenen Gesellschaft« förderten.

3.5 Aufstieg einer »Ethnologie der eigenen Gesellschaft«, 1977–1982

Im Sommersemester 1981 bot der Direktor des ethnologischen Seminars an der Universität Zürich Lorenz G. Löffler zusammen mit seinen AssistentInnen erstmals eine Lehrveranstaltung zu den »Möglichkeiten einer Ethnologie der eigenen Gesellschaft« an.⁸⁹ Der Titel spiegelte die Tatsache wider, dass politische Themen wie die Rolle von Frauen, soziale Bewegungen, Arbeit und Gesundheit in »komplexen Gesellschaften« seit den späten 1970er Jahren am ethnologischen Seminar an Bedeutung gewonnen hatten. Die historische Arbeitsteilung seit dem späten 19. Jahrhundert zwischen der Soziologie auf der einen Seite, die sich vornehmlich mit den »eigenen« modernen Gesellschaften befasste und der Ethnologie, deren Aufgabe es war, die »primitiven Kulturen« der »Anderen« zu untersuchen, wurde auch in der Schweiz nach 1968 zunehmend in Frage gestellt.⁹⁰ Die Berufung Löfflers zum ersten Leiter des 1971 gegründeten Ethnologischen Seminars leitete eine Wende ein. Die Ethnologie löste sich von der Geografie und wurde ein selbstständiges Fach an der Philosophischen Fakultät. Löffler etablierte nicht nur empirische Feldforschung als integralen Bestandteil des Studiums, sondern öffnete das Seminar für neue Debatten, Theorien und Ansätze der internationalen Ethnologie. So fanden die Texte französischer Strukturalisten wie Claude Lévi-Strauss ebenso Eingang ins Curriculum wie die angloamerikanische

88 Edo Pogia, »L'approche interculturelle de l'éducation: Une réflexion critique sur les propositions du Conseil de l'Europe«, in: *Interkultureller Unterricht. Von der Theorie zur Praxis*, hg. von Walter Kurmann, Bern: Centro pedagogico-didattico per la Svizzera 1987, S. 45–58; Edo Pogia et al., *Fremde Heimat. Soziokulturelle und sprachliche Probleme von Fremdarbeiterkindern*, Cousset (Fribourg): Editions Delval 1987.

89 Vorlesungsverzeichnis SS 1981, Philosophische Fakultät I, Ethnologie, in: UZH Archiv BA 1.

90 Man denke an Edward B. Tylers einflussreiches Werk *Primitive Culture* von 1871. Siehe dazu auch: Wicker, »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, 1996.

cultural anthropology und marxistische Ethnologie, die den Blick immer stärker auf das Verhältnis des Fachs zur »eigenen« Gesellschaft richteten.⁹¹ Eine wichtige Rolle für diesen Perspektivwechsel spielte speziell in Zürich auch die enge Verbindung zur »Ethnopschoanalyse«.

Ethnopschoanalyse in Zürich

1973 engagierte Löffler den Psychologen Mario Erdheim als Dozenten, der bis in die 1990er Jahre regelmäßig am Ethnologischen Seminar lehrte und den Studierenden die »Unbewusstheit in der Kultur« und insbesondere auch das komplexe Übertragungsverhältnis zwischen dem »Eigenen« und »Fremden« vor Augen führte.⁹² Diese Frage stand im Zentrum der ethnopschoanalytischen Arbeit des Psychoanalytischen Seminars in Zürich am »Utoquai«, zu der Erdheim die Verbindung herstellte.⁹³ Die GründerInnen des Psychoanalytischen Seminars, Paul Parin und Goldy Parin-Matthèy, waren nach dem Zweiten Weltkrieg in die Schweiz emigriert. Zusammen mit Fritz und Ruth Morgenthaler reisten sie zwischen den 1950er und 1970er Jahren mehrmals nach Westafrika, um dort bei den Stämmen der Agni und Dogon psychoanalytische Methoden zu erproben.⁹⁴ Die Anwendung der Psychoanalyse in der ethnologischen Praxis, von der konzeptuellen Rahmung bis hin zur genauen Protokollierung der Gespräche, war bahnbrechend.⁹⁵

91 Siehe die Vorlesungsverzeichnisse in: UZH Archiv BA 1. Zur Geschichte des Ethnologischen Seminars und der Rolle Löfflers siehe auch die diversen Interviews mit MitarbeiterInnen der damaligen Zeit: <https://www.uzh.ch/cmsssl/isek/de/ethnologie/Profil/geschichte.html?font-size=big> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

92 Siehe die Vorlesungsverzeichnisse des Ethnologischen Seminars seit Sommersemester 1973 in: UZH Archiv BA 1. Sowie: Interview mit Mario Erdheim von Rolf Probal, 13. Oktober 2015, Zürich und Interview mit Danielle Bazzo von Rolf Probal, 27. November 2015, Zürich. Aus Erdheims Lehrtätigkeit ging eine Anthologie hervor: Mario Erdheim, *Psychoanalyse und Unbewusstheit in der Kultur. Aufsätze, 1980–1987*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1988.

93 Thomas Kurz, »Aufstieg und Abfall des Psychoanalytischen Seminars Zürich von der Schweizerischen Gesellschaft für Psychoanalyse«, in: *Luzifer-Amor: Zeitschrift zur Geschichte der Psychoanalyse* 6 (12), 1993, S. 7–54.

94 Gesine Krüger, »Ethnopschoanalyse als Utopie. Paul Parin zum 100. Geburtstag«, in: *Geschichte der Gegenwart* (2018), <https://geschichtedergegenwart.ch/ethnopschoanalyse-als-utopie-paul-parin-zum-100-geburtstag/>; Mischa Suter, »Westafrika und die Zürcher ›Geschwistergemeinde«. Psychoanalyse und Gesellschaftskritik bei Paul Parin, Goldy Parin-Matthèy und Fritz Morgenthaler«, in: *Reformen jenseits der Revolte. Zürich in den langen Sechzigern*, hg. von Regula Schmid Keeling, Gisela Hürlimann und Erika Hebeisen, Zürich: Chronos 2018, S. 107–118.

95 Mario Erdheim, »Fritz Morgenthaler und die Entstehung der Ethnopschoanalyse in Zürich«, in: *Psychoanalyse und Unbewusstheit in der Kultur. Aufsätze, 1980–1987*, hg. von Mario Erdheim, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1988, S. 83–98, hier: S. 91.

Im Rahmen ihrer Feldforschung entwickelten sie die Grundlagen einer »Ethnopschoanalyse«, die sie 1963 in ihrer gemeinsamen Monografie *Die Weissen denken zu viel* erstmals einer breiteren Öffentlichkeit vorstellten.⁹⁶ Fremdsein wurde hier als relationales Verhältnis verstanden, in dem es zu Übertragungen in beide Richtungen kam und ein »Sich-Einlassen auf das eigene und fremde Unbewusste« erforderte.⁹⁷ Die Ethnopschoanalyse ging davon aus, dass es im analytischen Gespräch nicht darum ging, den eigenen partikularen kulturellen Hintergrund auszublenden, sondern im Gegenteil darum, die wechselseitigen kulturellen Verstrickungen produktiv einzubringen. Angesichts der Dekolonisationsbewegungen der Zeit war damit auch ein politischer Akt der Auseinandersetzung mit »unbewussten Strukturen« des Kolonialismus gemeint. Die Feldforschung in Westafrika prägte die Arbeit am psychoanalytischen Seminar in Zürich und bildete eine wichtige Grundlage für eine »Gesellschaftskritik«, die sich stärker an die Lehren von Marx als von Freud anlehnte.⁹⁸ »Die Analysen in der fremden Kultur«, so Erdheim später, wurden als »Gegenmittel gegen die Routinisierung der Psychoanalyse in der eigenen Kultur« wahrgenommen, die die psychoanalytische Praxis in der Nachkriegszeit lähmte.⁹⁹ Vor diesem Hintergrund unterstützte das »Kränzli«, wie die Gruppe um Parin genannt wurde, die das psychoanalytische Seminar in Zürich leitete, auch die politische Dynamik der 68er-Bewegung. Umgekehrt ging die Ethnopschoanalyse im Zuge der 1970er Jahre in das Repertoire gesellschaftskritischer Ansätze ein. Die Lehrtätigkeit von Mario Erdheim, der in Basel Ethnologie studiert und 1972 bei Parin seine Analyse abgeschlossen hatte, unterstrich die enge Verbindung von Ethnologie, Psychoanalyse und einer Kritik der »eigenen Gesellschaft«. Die Öffnung der Zürcher Ethnologie für intellektuelle und politische Bewegungen nach 1968 spiegelte sich auch in der Beliebtheit bei den Studierenden wider. So verzehnfachte sich die Anzahl der Hauptfach-Studierenden am Ethnologischen Seminar zwischen der Gründung 1971 und dem Ende des Jahrzehnts und überholte die Studierendenzahl der Soziologie – bei den StudienanfängerInnen im Hauptfach bereits Mitte der 1970er Jahre.¹⁰⁰ Die Ethnologie wurde gerade für gesellschaftspolitisch inte-

96 Paul Parin, Goldy Parin-Matthèy und Fritz Morgenthaler, *Die Weissen denken zuviel. Psychoanalytische Untersuchungen bei den Dogon in Westafrika*, Zürich: Atlantis 1963.

97 Erdheim, »Fritz Morgenthaler«, 1988, S. 90.

98 Hans-Jürgen Heinrichs, »Die Weißen denken zuviel. Über das Eigene und das Fremde – im Gespräch mit Paul Parin«, in: *Die Geschichte ist nicht zuende! Gespräche über die Zukunft des Menschen und Europas*, hg. von Hans-Jürgen Heinrichs, Wien: Passagen Verlag 1999, S. 163–179.

99 Erdheim, »Fritz Morgenthaler«, 1988, S. 94.

100 Siehe die Studierendenstatistiken, in: UZH Archiv PUB.001.056.

ressierte Studierende zu einem »Modelfach«, so wie es die Soziologie in den 1960er Jahren im Zuge von Hochkonjunktur und Modernisierungseuphorie geworden war. Die Zahl der Studierenden in der Volkskunde hingegen, zu der die »Ethnologie der eigenen Gesellschaft« ebenfalls in Konkurrenz trat, stagnierte und war gegenüber beiden Fächern marginal. In der Beliebtheit des Studienfachs Ethnologie kam auch ein wachsendes politisches Interesse am Kernbegriff des Fachs zum Ausdruck: »Kultur« im Kontrast zu »Struktur«, dem soziologischen Kernbegriff der Zeit. In Anbetracht der enttäuschten Hoffnungen auf einen umfassenden gesellschaftlichen Wandel nach 1968 versprach die Auseinandersetzung mit Kultur ein tieferes Verständnis für die Voraussetzungen der offensichtlichen Stabilität der herrschenden Ordnung sowie der Persistenz struktureller Ungleichheiten weltweit – und auch in der Schweiz.¹⁰¹

Jugendbewegung, Kulturpolitik und ethnische Minderheiten in der Schweiz

Die praktische Relevanz kultureller Perspektiven für Gesellschaftskritik kam in der Schweiz erstmals in der Jugendbewegung der 1980er Jahre prägnant zum Ausdruck. Auslöser waren die sogenannten »Opernhaus-Krawalle« vom Mai 1980.¹⁰² Nachdem der Zürcher Stadtrat sechzig Millionen Franken für die Renovation des Opernhauses in Zürich zusagte, aber einem Autonomen Jugendzentrum AJZ die Unterstützung verweigerte, brachen Proteste aus, in deren Zentrum kulturpolitische Forderungen standen. Die Rolle von Jugendlichen aus ausländischen Familien in der Bewegung war signifikant, wurde aber bislang noch nicht hinreichend aufgearbeitet. Dass diese sich zunehmend selbst als Angehörige der »Zweiten Generation« wahrnahmen und das Subjektivierungsangebot aus der Sozialforschung und dem öffentlichen Diskurs politisch aneigneten, lässt sich anhand historischer Quellen nachweisen. So verband ein junger Aktivist, der im Zuge der Jugendbewegung verhaftet wurde, in seiner »Prozess-Erklärung« von 1984 rückblickend die Rolle der »Zweiten Generation« mit dem Narrativ des internationalen Klassenkampfes. In Form eines Manifests stellte er fest: »und jetzt tritt in europa dieser schub von verschiedenartigen jugendlichen in erscheinung, von denen mit sorge und bange beobachtet, die fürchten, dass sich in den jugendlichen die rache der eltern manifestieren könnte. Es ist die sogenannte zweite generation der europäischen emigrantInnen, welche inmitten von ungewissheit und kon-

101 Siehe hierzu auch den Paradigmenwechsel in der neomarxistischen Theorie nach 1968. Wegweisend war hier Louis Althussers Arbeiten zu Ideologie und ideologischen Staatapparaten seit 1970.

102 Siehe etwa: Julia Zutavern, »Züri brännt«, in: *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 11, 2016, S. 79–89.

flikten geboren wurden.« Doch »sobald sich die zweite ausländergeneration wie auch andere minderheiten über ihre situation bewusst wird und für ihre rechte zu kämpfen beginnt, wird sie mit dem brutalen repressionsapparat konfrontiert. während den unruhen von 1980–1982 beteiligten sich auch viele ausländerInnen aufgrund ihrer wut gegenüber den täglich verspürten ungerechtigkeiten. [...] nun ich werde angeklagt als mitglied der damaligen bewegung, also als linker und gleichzeitig als ausländer der zweiten generation, an ausschreitungen teilgenommen zu haben.«¹⁰³

Der ethnopsychoanalytische Aufruf, die Gesellschaft, in der man lebte, zu »ethnisieren« und durch diese Verfremdung unbewusste Strukturen sozialer Ungleichheit sichtbar zu machen,¹⁰⁴ fand in dieser neuartigen Bewegung sowohl bei ausländischen als auch bei einheimischen AktivistInnen großen Anklang und wurde auch popkulturell aufgegriffen. Graffitis an den Wänden verkündeten: »Nur Stämme werden überleben«. Dabei handelte es sich um einen Slogan, der sich die Aufforderung einer kulturpolitischen »Radikalkur« für »wildgewordene« westlich-moderne Gesellschaften aus der panindianischen Bewegung aus den USA zu eigen machte und einem revolutionären Tribalismus der Subkulturen huldigte.¹⁰⁵

Der Zusammenhang von Kultur und emanzipatorischer Politik wurde in den Verstrickungen des Ethnologischen Seminars mit der Protestbewegung in Person des Mitarbeiters Heinz Nigg konkret sichtbar. Heinz Nigg war von seinem ehemaligen Mittelschullehrer Mario Erdheim dazu angeregt worden, sich am Ethnologische Seminar zur Promotion einzuschreiben. Sein Interesse für die Ethnologie hing, wie Nigg sich in einem Interview erinnert, auch mit seiner Faszination seit der Kindheit für die Welt der Indianer in den USA zusammen.¹⁰⁶ Doch anstatt Feldforschung bei »fremden Kulturen« durchzuführen, entschied er sich für eine Dissertation zur sozialen Funktion von Kunst im Alltag. Dazu untersuchte er zwischen 1976 und 1979 Videokunst und *community art* in sozial benachteiligten Stadtvierteln in London. Niggs urbanethnologischer Ansatz war von den neuen Ansätzen der *cultural studies* inspiriert, die sich seit Mitte der 1960er Jahre in England etabliert hatten. Unter dem Einfluss des britisch-jamaikanischen Intellektuellen Stuart Hall

103 Prozess-Erklärung gegen Rassismus, 31. August 1984, in: Widerstandsarchiv Zürich (Kleinschreibung in der Quelle).

104 Paul Parin, »Die äusseren und die inneren Verhältnisse. Ethnopsychoanalytische Betrachtungen, auf unsere eigene Ethnie angewandt«, in: *Berliner Hefte* 15, 1980, S. 5–34.

105 Vine Deloria jr., *Nur Stämme werden überleben. Indianische Vorschläge für eine Radikalkur des wildgewordenen Westens* (orig. *We talk, you listen; new tribes, new turf*. Macmillan, New York 1970), München: Trikont-Verlag 1976.

106 Interview mit Heinz Nigg von Rolf Probala, 21. September 2015, Zürich.



Abbildung 21: Ethnogenese in der Jugendbewegung, Graffiti, vermutlich in Zürich im Oktober 1980 (Quelle: SSA F 5111-055-021, mit freundlicher Genehmigung)

vertraten sie ein dezidiert politisches Verständnis von Kultur.¹⁰⁷ Zurück in Zürich verfolgte Nigg in Absprache mit dem Seminarleiter Löffler ein Projekt, in dem er die Jugendbewegung im Sinne der »Aktionsforschung« als »teilnehmender Beobachter« mit Videokamera begleitete, auf der ersten Vollversammlung und auch während der Auseinandersetzungen mit der Polizei. Auf den Ansatz der »Aktionsforschung« hatte sich auch schon die Soziologin Katharina Ley Ende der 1970er Jahre in der Arbeit mit ausländischen Frauen bezogen, die das Manifest der *donne emigrate* verfasst hatten. Als der Zürcher Regierungsrat Alfred Gilgen vom Landesring der Unabhängigen LdU, der das Erziehungsdepartement leitete, erfuhr, dass ein Mitarbeiter des Ethnologischen Seminars an den »Krawallen« beteiligt gewesen war und diese gefilmt hatte, forderte er vom Seminarleiter die Auslieferung der Videobänder. Löffler, der durchaus kritisch gegenüber dieser Form der aktivistischen Ethnologie eingestellt war, verweigerte die Auslieferung. Als Gilgen daraufhin androhte, das Seminar zu schließen, verstärkte dies den Nimbus des Ethnologischen Seminars als führender Ort politisch engagierter Sozial- und Kulturforschung, an dem vieles möglich war, auch über die Universität hinaus. Während orthodoxere Linke zu der

¹⁰⁷ Helen Davis, *Understanding Stuart Hall*, London: SAGE 2004.

Zeit die Kulturalisierung bzw. Ethnisierung der Politik und speziell auch der Fremdarbeiterfrage durchaus kritisch sahen,¹⁰⁸ maßen neomarxistische Gruppen »Kultur« größere politische Bedeutung zu. So taufte etwa die POCH ihr Parteiorgan in Folge der Jugendbewegung 1983 um, zur »Wochenzeitung für Politik und Kultur«.¹⁰⁹

Ebenso wie die Frauenbewegung schärfte die Jugendbewegung das Bewusstsein für die »Ethnologie der eigenen Gesellschaft« – eine Perspektive, die ab 1981 explizit in das Lehrprogramm des Seminars einging. Ein wichtiger Gegenstand dieses neuen ethnologischen Blicks auf die Schweizer Gesellschaft war der Umgang mit »Minderheiten« im eigenen Land.¹¹⁰ Der Begriff der Minderheit bezog sich hierbei auf Debatten, die auf internationaler Ebene geführt wurden, und war vor allem ethnisch gemeint. Als Folge der Dekolonisation sowie internationaler antirassistischer und bürgerrechtlicher Bewegungen war der Minderheitenschutz im Kontext der UNO zu einem zentralen menschenrechtlichen Anliegen aufgestiegen.¹¹¹ Ziel war hier der Schutz des »kulturellen Erbes« sowie die Wahrung der »kulturellen Identität« von Minderheiten.¹¹² Zentrale Figuren der Nachkriegsethnologie wie Claude Lévi-Strauss oder auch Ruth Benedict und Margaret Mead aus der US-amerikanischen *cultural anthropology*, die als ExpertInnen für die UNESCO arbeiteten, spielten in dieser Entwicklung bezeichnenderweise eine wichtige Rolle.¹¹³ Ab den späten 1970er Jahren gerieten auch innerstaatliche »ethnische Minderheiten« im Kontext der Einwanderung in westlichen Industrieländern in den Blick. Deren kulturelle Differenz zur Mehrheitsgesellschaft sollte vor Assimilationsimperativen und »rassistischer Diskriminierung« geschützt werden, wie in den Aktionsprogrammen der UNO zur Rassismusbekämpfung von 1978 und 1983 festgehalten wurde.¹¹⁴ Auch wenn die Schweiz zu der Zeit

108 Claude Meillassoux, »Gegen eine Ethnologie der Arbeitsimmigration in Westeuropa«, in: ›Dritte Welt‹ in Europa. *Probleme der Arbeitsimmigration*, hg. von Jochen Blaschke und Kurt Greussing, Frankfurt a. M.: Syndikat 1980, S. 53–59.

109 POCH Zeitung – Wochenzeitung für Politik und Kultur, 6. Januar 1983, in: SSA Z 563 (POCH Zeitung / 1983–1984). Hervorhebung von K. E.

110 Am Ethnologischen Seminar der UZH bildete sich ebenfalls im Sommersemester 1981 eine Projektgruppe »Minderheiten«. Siehe: Vorlesungsverzeichnis SS 1981, Philosophische Fakultät I, Ethnologie, in: UZH Archiv BA 1.

111 John D. Skrentny, *The Minority Rights Revolution*, Cambridge, MA: Belknap 2002.

112 Janne Mende, *Kultur als Menschenrecht? Ambivalenzen kollektiver Rechtsforderungen*, Frankfurt a. M.: Campus 2015.

113 Mösslinger, »Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften«, 2019, S. 212 & 219; Shepard, »Algeria, France, Mexico, UNESCO: A Transnational History of Antiracism And Decolonization, 1932–1962«, 2011.

114 Müller und Zifonun, »Cultural diversity als Ethnowissen«, 2016, S. 4.

weder Mitglied der Vereinten Nationen war, noch die UNO Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965/69 unterzeichnet hatte, wurde hier ein internationaler normativer Rahmen etabliert, der im Laufe der 1980er Jahre an Einfluss auf die Wahrnehmung, Argumentation und Praxis von Akteuren in der Schweiz gewann. Auch vor diesem größeren Hintergrund eines internationalen Diskurses zur Anerkennung ethnischer Minderheiten widmete sich eine wachsende Zahl gesellschaftspolitisch interessierter und tendenziell links bzw. humanitär gesinnter EthnologInnen, nicht nur in Zürich, der »ethnischen Minderheit« der AusländerInnen im Land zu, in Lehre, Forschung und beruflicher Praxis.¹¹⁵

Ein Beispiel hierfür ist der Werdegang von Verena Tobler Müller, die zwischen 1971 und 1977 Soziologie und Ethnologie an der Universität Zürich studierte.¹¹⁶ Zusammen mit ihrem damaligen Ehemann Hans-Peter Müller, der ebenfalls am Ethnologischen Seminar arbeitete und hier 1983 eine Professur antrat,¹¹⁷ unternahm sie 1979 im Auftrag der UNHCR Feldforschung in einem Flüchtlingslager in Bangladesch. Nach ihrer Rückkehr in die Schweiz begann Tobler Müller neben ihren Lehraufträgen zum Themenfeld internationale Migration am Ethnologischen Seminar in der Ausländerbetreuung zu arbeiten. Ab 1983 leitete sie ein Durchgangslager der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH im Kanton Zürich und profilierte sich in der Folge als Expertin für die Arbeit mit »Fremden«. Sie führte Kurse und Beratungen für Flüchtlingshilfswerke durch, sowie in Schulen, Spitälern, psychiatrischen Kliniken und Gemeindeeinrichtungen. Sie engagierte sich in der »interkulturellen Ausbildung« von Fachpersonen in der Sozialarbeit, an

115 Auf einige der MitarbeiterInnen des Ethnologischen Seminars in Zürich, die sich in den 1980er und 1990er Jahren mit dem Themenfeld auseinandersetzten, werde ich im Folgenden noch eingehen, zum Beispiel Hans-Peter Müller, Rolf Probala, Danielle Bazzi, Verena Tobler Müller und Andreas Wimmer. Heinz Nigg führte nach der Konfrontation mit Gilgen erst Mitte der 1990er Jahre am Ethnologischen Seminar wieder Lehrveranstaltungen durch, bezeichnenderweise auch zu Einwanderungsfragen. Zusammen mit den Studierenden führte er dort Gespräche mit über 70 »MigrantInnen« dokumentierte und produzierte mit ihnen aufbauend auf den Ergebnissen der Feldforschung eine Wanderausstellung und Videodokumentation. Siehe die Unterlagen in: SSA Ar 201.158 (Da und fort – Wanderausstellung). Bei den Abschlussarbeiten (Lizenziat und Dissertationen) am Ethnologischen Seminar, die im Katalog der Zentralbibliothek Zürich aufgeführt sind, finden sich ab 1978 nur vereinzelt Themen zu Einwanderungsfragen. Ab Mitte der 1990er Jahre gehörten diese hier zum festen Bestandteil, gerade bei den von Prof. Hans-Peter Müller betreuten Arbeiten. Siehe: <https://www.zb.uzh.ch/de/recherche> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

116 Interview mit Verena Tobler Linder (ehemals Tobler Müller, geboren Tobler), 7. Dezember 2018, Zürich.

117 Interview mit Hans-Peter Müller von Rolf Probala, 21. September 2015, Zürich.

Schulen, Kindergärten, Gesundheitseinrichtungen und im Rechtswesen.¹¹⁸ Wie sich Tobler Müller im Interview erinnert, wollte sie weniger an der Universität arbeiten, denn in der Praxis die »Welt verändern«. Ihr Werdegang zeigt auf, dass sich die Ausländerbetreuung aus verschiedenen Gründen als Handlungsfeld für eine »ambulante Ethnologie« der eigenen Gesellschaft anbot.¹¹⁹ Der politische Anspruch, »die Anderen« nicht nur zu verstehen, sondern sich für sie zu engagieren, kam nicht nur bei Tobler Müller, die aus einem Arbeiterhaushalt stammte, mit dem Wunsch zusammen, sich auch aus sozioökonomischen Gründen in einem konkreten Berufsfeld zu positionieren. Gerade für Bildungsaufsteiger, speziell für Frauen, war die akademische Karriere eine vergleichsweise unsichere und wenig attraktive Option.

Die Soziologie der Minderheiten

Die politischen und diskursiven Verschiebungen um 1980 wirkten sich auch auf die Soziologie aus. So nannte etwa Hoffmann-Nowotny seine regelmäßige Lehrveranstaltung zur »Soziologie des Fremdarbeiterproblems« um in ein Seminar zur »Soziologie der Minderheiten«.¹²⁰ Mitte der 1970er Jahre hatte sich Hoffmann-Nowotny noch skeptisch gezeigt, ob der Begriff der Minderheit für die Frage der Integration von Einwanderern in Europa und speziell in der Schweiz geeignet war, konnte er doch den marginalisierten Status zu integrierender Gruppen zementieren.¹²¹ Der Begriff hatte sich im menschenrechtlichen Kontext internationaler Organisationen wie der UNO in den 1970er Jahren etabliert und meinte vor allem ethnische Minderheiten, eingewanderte und auch indigene. So waren etwa in der Schweiz die Unabhängigkeitsbemühungen der jurassischen Minderheit im Kanton Bern 1979 von Erfolg gekrönt und führten zur Gründung eines eigenen Kantons. Die Konjunktur des Kulturellen zeigte sich im Lehrprogramm des Soziologischen Instituts auch an den neuen Veranstaltungen, die sich nun dezidiert dem »Verständnis der Gesellschaft von der Kultur her« widmeten.¹²² Diese

118 Interview mit Verena Tobler Linder, 7. Dezember 2018, Zürich.

119 Verena Tobler Müller, »Wirkungen der Migration aus der Sicht ambulanter Ethnologie«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1989, S. 159–172.

120 Vorlesungsverzeichnis WS 1980/81, Philosophische Fakultät I, Soziologie, in: UZH Archiv BA 1.

121 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Rassische, ethnische und soziale Minderheiten als Zukunftsproblem internationaler Integrationsbestrebungen«, in: *Minderheiten*, hg. von Ruprecht Kurzrock, Berlin: Colloquium Verlag 1974, S. 173–183.

122 Siehe gleichnamige Lehrveranstaltung im Vorlesungsverzeichnis WS 1981/82, Philosophische Fakultät I, Soziologie, in: UZH Archiv BA 1.

Verschiebung fand auch in Hoffmann-Nowotnys eigenem theoretischen Ansatz Ausdruck.

Um 1980 herum entwickelte »HoNo«, wie er von seinen MitarbeiterInnen auch genannt wurde, die Theorie struktureller Spannungen seines Mentors Peter Heintz weiter, auf der auch seine Fremdarbeitersozio­logie in den 1970er Jahren beruht hatte.¹²³ Inspiriert von der allgemeinen Systemtheorie, die in der Zeit nicht nur in der Soziologie einflussreich war, formulierte er ein Modell, in dem »Struktur« und »Kultur« die zwei Hauptanalyseachsen »sozieta­ler Systeme« darstellten. Mit Struktur bezeichnete er die Rangord­nung in Relation stehender sozialer Positionen und Einheiten in einer Gesell­schaft. Kultur meinte hingegen die symbolische Ordnung, das heißt die in sich geschlossene Menge aufeinander bezogener Symbole, Vorstellungen, Werte und Normen, auf denen diese beruht bzw. durch die sie legitimiert wird.¹²⁴ Während Hoffmann-Nowotny »Struktur« in den 1970er Jahren noch als weitaus wichtiger wahrgenommen hatte als »Kultur«, wurden beide Dimensionen in seinem überarbeiteten »Struktur-Kultur-Paradigma« nunmehr als zwei Seiten einer Medaille systemtheoretisch symmetrisiert. Diese konstitutive Interdependenz der beiden Achsen kam auch in den grafischen Darstellungen zum Ausdruck, die Hoffmann-Nowotny in seinen Publikationen und Lehrveranstaltungen in der Folge immer wieder verwendete und in denen eine Ästhetik strukturfunktionalen Denkens greifbar wurde.

Hoffmann-Nowotny wertete in seinem überarbeiteten theoretischen Modell die Dimension »Kultur« auf. Dabei handelte es sich jedoch um ein systemtheoretisch inspiriertes Verständnis von Kultur als eine in sich geschlossenen Symbolordnung, die im Hinblick auf ihre strukturlegitimie-

123 Zur Entwicklung des Modells siehe: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Ein theoretisches Modell gesellschaftlichen und familialen Wandels. Festschrift für Peter Heintz«, in: *Weltgesellschaft und Sozialstruktur*, hg. von Guido Hischier, Diessenhofen: Rüegger Verlag 1980, S. 483–502; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und Karl-Otto Hondrich, »Zur Funktionsweise sozialer Systeme. Versuch eines Resumés und einer theoretischen Integration«, in: *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung*, hg. von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und Karl-Otto Hondrich, Frankfurt a. M.: Campus 1981, S. 569–635. Zur Bedeutung des Modells im Alltag des Soziologischen Instituts siehe Interview mit Jörg Stolz, 2. Mai 2016, Lausanne. Zur disziplinenhistorischen Genese des Struktur-Kultur-Paradigmas siehe das entsprechende Kapitel in: Beat Fux, *Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie*, Berlin: Duncker & Humblot 1994, S. 9–18.

124 Hoffmann-Nowotny, »Ein theoretisches Modell«, 1980, S. 484; Hoffmann-Nowotny und Hondrich, »Zur Funktionsweise sozialer Systeme«, 1981, S. 599.

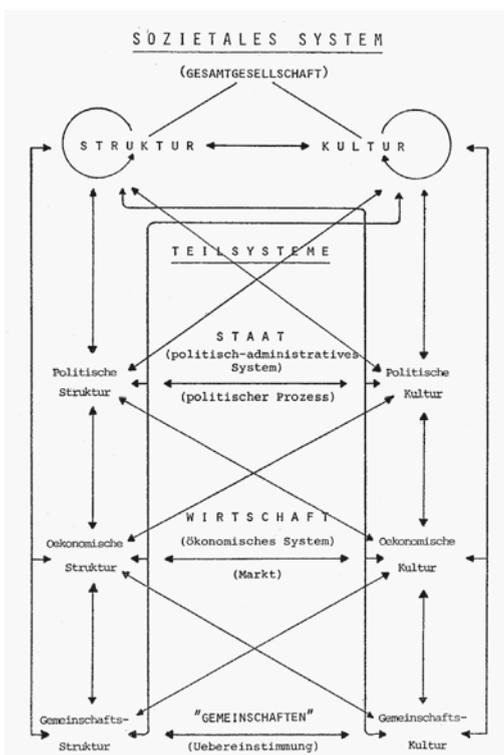


Abbildung 22: Struktur-Kultur-Modell (Quelle: Hoffmann-Nowotny und Hondrich, *Ausländer in der BRD und der Schweiz*, 1981, S. 602)

rende bzw. stabilisierende Funktion verstanden wurde. Gesellschaftlicher Wandel und kulturelle Heterogenität, ja Konflikthaftigkeit, wie sie in der Jugendbewegung zum Ausdruck gekommen waren, konnten so nicht erfasst werden. Hoffmann-Nowotnys Kulturverständnis war weit entfernt von den neueren Ansätzen, die in der Anthropologie seit den 1960er Jahren entwickelt worden waren. Der Umgang mit Kultur wurde hier auf Anregung von Claude Lévi-Strauss längst auch als Bastelei – *bricolage* – verstanden, bei der Menschen unterschiedliche Bedeutungselemente bzw. Symbole kreativ umnutzen und durch Improvisation aktiv neu anordnen, um gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern.¹²⁵ Im Zuge poststrukturalistischer Ansätze wurde Kultur zudem immer mehr als offenes und dynamisches Geflecht von symbolischen Referenzen und Bedeutungsdifferenzialen konzipiert, das nur anhand einer »dichten Beschreibung« fragmentierter immer auch lokaler

¹²⁵ Claude Lévi-Strauss, *La pensée sauvage*, Paris: Plon 1962; Jacques Derrida, *Marges de la philosophie*, Paris: Minuit 1972.

»Bedeutungsnetze« im Sinne des US-amerikanischen Ethnologen Clifford Geertz angemessen verstanden werden konnte.¹²⁶

Die Soziologie kam vor dem Hintergrund des breiten kulturtheoretischen Aufbruchs in den Geistes- und Sozialwissenschaften in den 1980er Jahren unter Zugzwang, sich stärker mit dem Begriff der Kultur auseinanderzusetzen und speziell im Hinblick auf Einwanderung dynamischere Modelle zu entwickeln. Dies zeigte sich in einem Themenheft der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie von 1984, deren Präsident Hoffmann-Nowotny im Jahr zuvor geworden war. Die Ausgabe mit dem Titel *Die Fremdarbeiter – eine Ethnie?*, in der es um eine kultursoziologische Kritik eines strikt strukturfunktionalistischen Integrationsverständnisses ging, wurde vom deutschen Soziologen Robert Hettlage von der Universität Regensburg herausgegeben, der in den 1970er Jahren an der Universität Basel gearbeitet hatte und weiterhin in der Schweiz lebte. Zusammen mit seiner Ehefrau Andrea Hettlage-Varjas, die in ihrer privaten psychoanalytischen Praxis in Basel praktizierte und sich für Ethnopsychanalyse interessierte, entwickelte Robert Hettlage in dem Heft eine »Theorie kultureller Zwischenwelten«, die zum einen an die Debatten um Kulturpluralismus aus dem nordamerikanischen und internationalen Kontext seit den späten 1950er Jahren anknüpfte und zum anderen auch ethnopsychologische Ansätze von Parin und Erdheim zur Frage der kulturellen Identitätsbildung in der Fremde aufgriff. Demzufolge sollte die normative Integrationsforderung von Gesellschaft und Wissenschaft an »die Ausländer« zurückgestellt werden und zunächst eine genaue »phänomenologische Analyse ihres Fremdseins« geleistet werden.¹²⁷ Ausgangspunkt war die »subjektive Welterfahrung und -deutung« der Ausländer. Die AutorInnen gingen davon aus, dass es trotz aller Spannungen im Einwanderungskontext möglich war, eine relativ stabile »Identität« aufzubauen, die es den Ausländern erlaubte, die verschiedenen Welten zu einem »Integrat« zusammenzufügen, dem sie den Namen »kulturelle Zwischenwelt« gaben. Dabei handelte es sich um »eigenständige Wirklichkeitskonstrukte«, die keine temporären, defizitären Übergangsphänomene auf dem Weg zu Integration im Sinne der seit der Chicago School in der Soziologie vorherrschenden einseitigen Integrations- und Assimilationsmodelle waren, sondern idealerweise in der gesellschaftlichen Konstruktion einer »Mitwelt« Platz fanden.¹²⁸

126 Clifford Geertz, *Interpretation of Cultures. Selected Essays*, New York: Basic Books 1973.

127 Robert Hettlage und Andrea Hettlage-Varjas, »Kulturelle Zwischenwelten – Fremdarbeiter – eine Ethnie?«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie / Revue suisse de sociologie* 10 (2), 1984, S. 357–404, hier: S. 459.

128 Robert Hettlage, »Vorwort – Unerhörte Eintragungen in ein Gästebuch«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie / Revue suisse de sociologie* 10 (2), 1984, S. 329–356, hier: S. 48.

Die grundlegende Spannung zwischen kultureller Assimilation und kultureller Pluralisierung, die die internationale Soziologie beschäftigte, konnte auch mit diesem Konzept nicht aufgehoben werden. Entsprechend stellte das Verhältnis von Integrationsansprüchen und »Kulturkonflikten« nicht nur die Soziologie vor Herausforderungen.¹²⁹ Auch wenn das Themenheft in der Schweizerischen Zeitschrift für Soziologie erschien, bezog es sich vor allem auf die Situation in Deutschland, wo die meisten AutorInnen der Beiträge institutionell beheimatet waren. Seit Mitte der 1970er Jahre stand hier die Frage der Integration türkischer Gastarbeiterfamilien im Zentrum der Debatten um Einwanderung. Anders als im Fall der vornehmlich italienischen und spanischen »Fremdarbeiter« in der Schweiz spielten in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte in Deutschland kulturell-religiöse Aspekte daher früher eine wichtigere Rolle, insbesondere nach der islamischen Revolution im Iran von 1979.¹³⁰ Die umfassende Kulturalisierung der soziologischen Einwanderungsdebatten vollzog sich in der Schweiz erst im Laufe der 1980er Jahre. Wie sehr hier die Dimension der Kultur über das Jahrzehnt an Bedeutung gewann, deutet auch der gemeinsame Kongress der schweizerischen, deutschen und österreichischen Gesellschaften für Soziologie an, der 1988 vom Soziologischen Institut in Zürich unter dem Titel »Kultur und Gesellschaft« veranstaltet wurde.¹³¹ Der Aufstieg einer »Ethnologie der eigenen Gesellschaft«, der bereits in den 1970er Jahren einsetzte und im Zuge der 1980er Jahre auch die Soziologie erfasste, war mehr als ein wissenschaftlicher Paradigmenwechsel. In ihm liefen auch politische Verschiebungen in internationalen Organisationen und gesellschaftspolitische Dynamiken in der Schweiz zusammen.

Der konkrete Fall, anhand dessen sich die Kulturalisierung der Integrationsdebatte in der Schweiz erstmals umfassend vollzog und »kulturelle Unterschiede« zunehmend auch aufgewertet wurden, waren anders als in Deutschland keine muslimischen »Gastarbeiter«, sondern Flüchtlinge aus Südostasien, die zwischen 1979 und 1982 in Schweiz kamen.¹³²

129 Ralf Twenhoefel, »Kulturkonflikt und Integration. Zur Kritik der Kulturkonfliktthese«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie / Revue suisse de sociologie* 10 (2), 1984, S. 405–436. Die Kulturkonfliktthese war in den USA in der Zwischenkriegszeit aufgestellt worden: Thorsten Sellin, »Culture Conflict and Crime«, in: *American Journal of Sociology* 44 (1), 1938, S. 97–103.

130 Siehe hierzu: Frank Bösch, *Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann*, München: C. H. Beck 2019.

131 Siehe das entsprechende Kongressprogramm, in: UZH Archiv E.3.1.160 (Professorendosier Hoffmann-Nowotny).

132 Wobei auch in Deutschland Indochina-Flüchtlinge hierbei eine wichtige Rolle spielten, siehe hierzu etwa: Patrice G. Poutrus, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin: Christoph Links Verlag 2019.

3.6 Von der Chile-Solidarität zur Kulturbegegnung mit Indochina-Flüchtlingen, 1974–1982

Vom Sommer 1981 bis zum Frühjahr 1982 fanden in verschiedenen Städten und Regionen der Schweiz Informationsveranstaltungen zum Thema »Kulturbegegnung und Integration« statt. Organisiert wurden diese Tagungen vom Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz HEKS zusammen mit dem katholischen Caritasverband der Schweiz. Ziel war es, Erfahrungen zu diskutieren, die die Hilfswerke seit den späten 1970er Jahren in der Betreuung von »südostasiatischen Flüchtlingen« gemacht hatten, speziell auch mit deren »kulturellen Eigenheiten«. ¹³³ Anders als bei der Miteinander-Initiative, über die nur wenige Monate zuvor abgestimmt worden war, stand hier weniger der solidarische Einsatz für Gleichberechtigung, sondern das »Miteinander von Kulturen« im Zentrum der Frage, wie »Integration« gelingen konnte. ¹³⁴ Die Veranstaltungsreihe zu kulturellen Fragen der Integration war auf expliziten Wunsch der freiwilligen HelferInnen der Hilfswerke angesetzt worden, die die Flüchtlinge der sogenannten »Indochina-Aktion« betreuten. ¹³⁵ Die Indochina-Aktion sowie die sozialen Prozesse und medialen Debatten, in die sie eingebettet war, spielten eine wichtige Rolle für die weitere Kulturalisierung der Integrationspolitik.

1975 besetzte das kommunistische Nordvietnam den Süden des Landes. Damit endete der Krieg in Vietnam, nicht aber ein regionaler Konflikt, der sich auf Laos und Kambodscha ausdehnte und Hunderttausende zur Flucht zwang, auch über das offene Meer. Nach einem Hilfsaufruf des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR entschied sich die Schweizer Regierung, 1977 kleine Kontingente von wenigen Hundert »boat people« aufzunehmen. ¹³⁶ Wie schon nach dem Ungarn-Aufstand 1956/57, im Fall

133 Siehe die entsprechenden Programmflyer in: BAR J2.233-01#2004/464#275* & 276* (Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz, Indochina-Aktion). Siehe auch die Abschlusspublikation: HEKS und Caritas, *Kulturbegegnung und Integration. Erfahrungen südostasiatischer Flüchtlinge in der Schweiz und ihre kulturellen Eigenheiten*, Zürich: HEKS / Caritas Zürich 1982.

134 Kulturbegegnung und Integration. Programm zur Informationstagung, am 5. September 1981 in Zürich, in: BAR J2.233-01#2004/464#276*.

135 Für einen Überblick zur Indochina-Aktion siehe: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Drei Jahre Indochina-Koordinationsstelle. Tätigkeitsbericht zuhanden des SFH Vorstandes, August 1982, in: AfZ IB SFH-Archiv /154 (Unterlagen Büro-Kommission, Box 37, 101(A), 1981).

136 Rudolf Karlen, Flüchtlingshilfe in der Schweiz am Beispiel der Aktion zugunsten der Flüchtlinge aus Südostasien. Teil 1. Referat gehalten am 23. Oktober 1980 an der Fachtagung »Hilfen für Flüchtlinge in der Krise?« veranstaltet von der Arbeiterwohlfahrt in Bonn, in: Privatarchiv Rudolf Karlen.

der tibetischen Flüchtlinge 1959/60 und nach dem sowjetischen Einmarsch in Prag 1968 orientierte sich das humanitäre Engagement der Schweiz auch hier an den Konfliktlinien der internationalen Blockkonfrontation. Opfern kommunistischer Aggression wurde im Vergleich großzügig Asyl gewährt. Als sich die Situation der Flüchtlinge in Südostasien weiter verschärfte, entschied die Schweizer Regierung nach einer UNO-Konferenz in Genf im September 1979 und dann auch nochmals 1980 größere Kontingente von je rund dreitausend Flüchtlingen aus Vietnam, Laos und Kambodscha aufzunehmen. Zuständig für die Auswahl der aufzunehmenden Menschen in den Flüchtlingslagern der UNHCR sowie für die Erstaufnahme und Betreuung der Flüchtlinge in der Schweiz waren die staatlich anerkannten Hilfswerke, die in der Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH organisiert waren, allen voran der katholische Caritasverband der Schweiz, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz HEKS, das Schweizerische Rote Kreuz und der Christliche Friedensdienst CFD. Die sogenannte »Indochina-Aktion« bedeutete eine Wende in der Art und Weise, wie die Hilfswerke Flüchtlinge in der Schweiz betreuten.¹³⁷ Bereits nach einem kurzen Aufenthalt von nur drei Monaten in den Aufnahmezentren der Hilfswerke wurden die Flüchtlinge dabei unterstützt, in eigene Wohnungen zu ziehen und sich in die Schweizer Gesellschaft zu »integrieren«. Sogenannte »Betreuergruppen«, die sich aus freiwilligen HelferInnen aus der Bevölkerung zusammensetzen, sollten den Flüchtlingen vor Ort helfen, sich zu zurechtzufinden und einzugliedern. Ziel dieses neuen Konzepts war es, den Flüchtlingsfamilien jeweils ein soziales Netzwerk von Einheimischen an die Seite zu stellen, die »längerfristige Integrationshilfe« leisten sollten. Voraussetzung hierfür war die »Bereitschaft zur Partnerschaft auf beiden Seiten«.¹³⁸ Die Indochina-Aktion verfolgte somit das Projekt der dialogisch-kooperativen Eingliederung weiter, das seit den 1960er Jahren in der Zivilgesellschaft entwickelt worden war. Der Wunsch zu Helfen war in der Schweizer Bevölkerung in der Tat so groß, dass es zu Beginn der Aktion zu wenig Flüchtlinge für die tausenden von Freiwilligen in den Betreuergruppen gab.¹³⁹

Mit ihrem neuen »Integrationskonzept« griffen die Hilfswerke einen Ansatz auf, der zuvor von der sogenannten Freiplatzaktion für Chile-Flüchtlinge entwickelt und erprobt worden war. Nach dem Militärputsch in Chile 1973 und der Ermordung des Präsidenten Salvador Allende hatte sich der

137 Ebenda, S. 7–9.

138 Ebenda, S. 9.

139 Caritas und HEKS, Presseorientierung über die Indochina-Aktion im Raume Basel, 17. November 1980, in: BAR J2.233-01#2004/464#273*.

Schweizer Bundesrat zum Bestürzen Vieler nur zur Aufnahme eines sehr kleinen Kontingents von rund 200 Flüchtlingen aus Chile durchringen können. Aus Sicht des offiziellen Antikommunismus handelte es sich bei den Opfern des Umsturzes in Chile um linke Revolutionäre, deren Anwesenheit in der Schweiz kaum erwünscht war. Dies galt um so mehr angesichts der Wirtschaftskrise, in der die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften eingebrochen war. Empört von dieser Entscheidung entschieden sich linke, humanitär gesinnte bzw. kirchliche Kreise in der Tradition der widerständigen zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe im Zweiten Weltkrieg aktiv zu werden.¹⁴⁰ Dies spiegelt sich auch im Namen *Freiplatzaktion* für Chile-Flüchtlinge wider, die ins Leben gerufen wurde, um die ChilenInnen bei der Flucht in die Schweiz zu unterstützen, sie in privaten Unterkünften unterzubringen und zu betreuen.¹⁴¹ Rund dreitausend private Angebote für »Freiplätze« gingen hier ein, während sich die großen anerkannten Hilfswerke vom zivilen Ungehorsam dieser Aktion distanzieren.¹⁴² Nachdem der Bundesrat im Februar 1974 eine Visumpflicht für Chileninnen und Chilenen einführte, um deren Einreise zu verhindern, verschärften sich die zivilgesellschaftlichen Proteste. So wandte sich etwa auch Max Frisch als öffentlicher Intellektueller in einem eindringlichen Schreiben an den Bundesrat. Eine landesweite Chile-Solidaritätsbewegung formierte sich, auch im Kontext einer breiteren Kultur internationaler Solidarität nach 1968. AktivistInnen der Freiplatzaktion brachten über zweitausend chilenische Flüchtlinge gegen den Willen der Regierung über Italien in die Schweiz und verteilten sie auf private Unterkünfte. Die Freiplatzaktion stand in keinem direkten Zusammenhang mit der Solidaritätsbewegung mit ausländischen Arbeitskräften oder der zeitgleich an Fahrt aufnehmenden Mitenand-Initiative – im Gegenteil, man betonte den besonderen völkerrechtlichen Status der Flüchtlinge.¹⁴³ Sie teilte jedoch eine solidarische Vorstellung von Eingliederung. In den Hinweisen zu relevanter Fachliteratur, die unter den Ortsgruppen der Freiplatzaktion zirkulierten, findet man keine einschlägigen Arbeiten aus dem Kontext der Fremdarbeiterdebatte. Aufgeführt wurden jedoch Texte vom ehemaligen Vorsitzenden der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und deutsch-jüdischen Emigranten Arthur Emsheimer. Dessen Vorstellungen

140 Maurizio Rossi, *Solidarité d'en bas et raison d'état. Le conseil fédéral et les réfugiés du Chili*, Neuchâtel: Editions Alphil 2008.

141 Telefon-Interview mit Rudolf Karlen, 13. Juni 2018.

142 Lanz und Zülfe, *Die Fremdmacher*, 2006, S. 30–32.

143 Der Chile Flüchtling. Die FREIPLATZ-Aktion berichtet, 30. August 1974, S. 2, in: SSA Sachdokumentation WSC QS 1974 (Chile).

vom Leben als Wanderschaft war an die christlich-theologischen Ansätze anschlussfähig, die auch für den Umgang mit ausländischen Arbeitskräften seit den 1960er Jahren prägend gewesen waren. Emsheimer hatte als Jurist in der Kommission zur Ausformulierung des Asylgesetzes von 1978 mitgewirkt. Laut ihm sollte man »dem ›Fremden‹ das Gefühl mitmenschlicher Nähe« geben, ihn inmitten »aller inneren Wanderung« als einen »Wanderkameraden« sehen und ihm »auf seinem Weg ins Neuland kurz gesagt eine innere Heimat« geben, »tragend und stützend bei seinen ersten Schritten« und »bei dem Wandlungs- und Wanderungsprozess Alte Heimat – Neue Heimat«. ¹⁴⁴

Die Freiplatzaktion für Chile-Flüchtlinge war ein wichtiger Akteur einer neuen asylpolitischen Dynamik in der Schweiz, die unter anderem auch in die Verabschiedung des ersten Asylgesetzes der Schweiz im Jahr 1979 mündete. ¹⁴⁵ Im selben Jahr übernahmen die staatlich anerkannten Hilfswerke, bei denen sich im Zuge des gesellschaftlichen Aufbruchs nach 1968 ein Generationenwechsel anbahnte, auch den kooperativ-dialogischen Integrationsansatz der Freiplatzaktion im Rahmen der »Indochina-Aktion«. ¹⁴⁶ Sie stellten unter anderem auch ehemalige Mitglieder der Freiplatzaktion ein, wie etwa Rudolf Karlen aus der Bieler Ortsgruppe. Karlen hatte zwischen 1976 und 1979 bei der Flüchtlingshilfe des Christlichen Friedensdienstes CFD gearbeitet, schloss in der Zeit eine Ausbildung als Sozialarbeiter ab und wechselte dann 1980 in die Leitung des HEKS Flüchtlingsdienstes, wo er an der Koordination der »Indochina-Aktion« maßgeblich mitwirkte. ¹⁴⁷ Vergleicht man die Begriffe und Konzepte, mit denen der Austausch von Flüchtlingen und Einheimischen im Rahmen der Freiplatzaktion bzw. der Indochina-Aktion beschrieben wurde, so fällt der Unterschied zwischen Semantiken der Solidarität einerseits und der kulturellen Begegnung andererseits deutlich ins Auge.

144 Arthur Emsheimer, »Probleme und Schicksal des Flüchtlings. Wanderung und Wandlung«, *Die Tat*, 9. Juni 1974. Zitiert nach: Rudolf Karlen, Freiplatzaktion Ortgruppe Biel, Flüchtlingsbetreuung, Rundschreiben vom 12. Oktober 1975, in: Privatarchiv Rudolf Karlen.

145 Siehe hierzu: Lorena Parini und Matteo Gianni, »Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours«, in: *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, hg. von Hans Mahnig, Zürich: Seismo 2005, S. 189–252; Pärli, »Legal, illegal – wer genau?«, 2020.

146 Telefon-Interview mit Rudolf Karlen, 13. Juni 2018.

147 Ebenda. Rudolf Karlen, *Die Indochinaaktion der schweizerischen Flüchtlingshilfswerke auf dem Hintergrund weltpolitischer Ereignisse*. Diplomarbeit, Bern: Vereinigte Schulen für Sozialarbeit 1980. Das Ehepaar Rudolf und Charlotte Karlen reflektierte ihre Erfahrungen aus der Zeit der Freiplatzaktion: Rudolf Karlen und Charlotte Karlen, »Zur Vorbereitung und Begleitung der Arbeit von Freiwilligen: Natürliche Hilfsbereitschaft in wirkungsvolle Hilfe umwandeln«, in: *Agogik* 2 (Juni), 1979, S. 13–19.

Im ersten Jahr der Indochina-Aktion bildeten sich rund fünfhundert Betreuergruppen mit je sieben bis elf Mitgliedern.¹⁴⁸ Tausende von Menschen aus unterschiedlichen sozialen Schichten und Kontexten in der Schweiz kamen im Rahmen dieser ›Willkommenskultur‹ *avant la lettre* in einen engen Austausch mit Flüchtlingsfamilien. Laut dem Plan der Hilfswerke sollten sich die Betreuungsgruppen um Alltagsaspekte kümmern: um die Beziehungen der Flüchtlinge zu Einheimischen, um Finanzverwaltung, Formalitäten wie Versicherungen, Haushalts- und Einkaufshilfe, Bekleidung, Schule und Ausbildung, Arbeitsplatz und Gesundheit.¹⁴⁹ Da es sich bei den meisten Freiwilligen um Laien ohne entsprechende Ausbildung etwa in sozialer Arbeit handelte, war es von Seiten der Hilfswerke notwendig, die Betreuungsgruppen bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen und selbst zu betreuen. Um einen systematischen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten und entsprechende Supervisions-Angebote zu schaffen, wurden von der HEKS und der Caritas Schweiz regelmäßige Zusammenkünfte auf verschiedenen Ebenen organisiert:¹⁵⁰ MitarbeiterInnen der Hilfswerke trafen sich mit einzelnen Betreuungsgruppen, vor allem um Sachfragen zu besprechen. Nach einigen Monaten fanden Hilfswerk-übergreifende, überregionale Treffen statt, an denen grundlegende Aspekte und Erfahrungen in der Betreuung bzw. im »Integrationsprozess« der Flüchtlinge diskutiert wurden. Sogenannte »Spurgruppen«, die bei der HEKS von Rudolf Karlen koordiniert wurden, bereiteten diese Treffen vor und werteten sie aus.¹⁵¹ Die Berichte der Spurgruppen zeigen, dass auch Spannungen, Missverständnisse und Enttäuschungen zwischen den Flüchtlingen und Betreuungsgruppen keine Seltenheit waren. »Engherzige Begegnungen«, »Machtansprüche«, »Kontrolle der Geldmittel« und paternalistische Haltungen der Schweizer Freiwilligen gegenüber den neuen Mitmenschen, die zuweilen »wie Kinder behandelt« und auch »bemuttert« wurden, waren zwar aus Sicht der Hilfswerke nicht die Regel, wurden aber in den Spurgruppen genau beobachtet und offen

148 Rudolf Karlen, Flüchtlingshilfe in der Schweiz am Beispiel der Aktion zugunsten der Flüchtlinge aus Südostasien. Teil 2. Referat gehalten am 23. Oktober 1980 an der Fachtagung »Hilfen für Flüchtlinge in der Krise?« veranstaltet von der Arbeiterwohlfahrt in Bonn, S. 6, in: Privatarchiv Rudolf Karlen.

149 Caritas und HEKS, Presseorientierung über die Indochina-Aktion im Raume Basel, 17. November 1980, in: BAR J2.233-01#2004/464#273*.

150 Rudolf Karlen, »Der freiwillige Helfer in der Flüchtlingshilfe: Sein Stellenwert, seine Begleitung«, in: *Flüchtlingsbildung: am Beispiel der Indochina-Aktion (Informationsbulletin 41)*, hg. von Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Genf: EDK 1983, S. 104–107.

151 Siehe die diversen Spurgruppenberichte zwischen 1980 und 1981, in: BAR J2.233-01#2004/464#275*.

angesprochen.¹⁵² Die HelferInnen der Indochina-Aktion kamen aus unterschiedlichen Kontexten. Die Betreuungsgruppen, die von den anerkannten Hilfswerken ins Leben gerufen wurden, waren sozial breiter aufgestellt als die Netzwerke der Freiplatzaktion, die eine Bereitschaft zu zivilem Ungehorsam voraussetzten. Nichtsdestotrotz hatte es bereits im solidarischen Kontakt mit Chile-Flüchtlingen Mitte der 1970er Jahre zwischenmenschliche Spannungen gegeben. Im Rückblick des Tessiner Pfarrers und Mitinitiators Guido Rivoir nach dem ersten Jahr der Freiplatzaktion kamen diese Missstimmungen zur Sprache. In der damals linksliberalen Zeitschrift *Weltwoche* betonte er, dass es »Liebe und Verständnis« gegenüber den geflüchteten Menschen auch dann geben musste, wenn diese »Verhaltensweisen« an den Tag legten, die kaum zu »billigen« waren. Rivoir forderte die AktivistInnen der Freiplatzaktion auf, »die Hilfe fortzusetzen, ohne in eine paternalistische Haltung zu verfallen, die alles vorschreiben möchte.«¹⁵³ Die Friktionen und Spannungen im Kontakt mit den alltäglichen Routinen, Verhaltensweisen und Werten der Flüchtlinge wurden hier jedoch nicht als Ausdruck grundlegender kultureller Unterschiede gedeutet. Die AktivistInnen nahmen die ChilenInnen nicht vornehmlich als VertreterInnen einer anderen Kultur wahr, sondern als »Menschen in Not«, die aufgrund ihrer politischen Haltung aus ihrer Heimat hatten fliehen müssen. Die Berichte der Spurguppen der Indochina-Aktion nur fünf Jahre später hingegen zeigen, dass die freiwilligen Helfer die Differenzenerfahrungen in ihrer Betreuungspraxis dezidiert als Folgeerscheinung der Begegnung zweier sich »fremder Kulturen« deuteten. Im Interview erklärt Rudolf Karlen, der in beiden Kontexten aktiv mitwirkte, diese Verschiebung hin zu kulturalistischen Deutungsmustern rückblickend mit der größeren kulturellen Fremdheit der südasiatischen Flüchtlinge, die anders als die ChilenInnen zum Beispiel keine europäische Sprache sprachen.¹⁵⁴

Aus geschichtswissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, wie diese durchaus repräsentative Retrospektive eines damaligen Akteurs zu bewerten ist. Zunächst gilt es in Rechnung zu stellen, dass hier gegebenenfalls später verinnerlichte kulturalistische Deutungsmuster rückprojiziert werden, um

152 Rudolf Karlen, Flüchtlingshilfe in der Schweiz am Beispiel der Aktion zugunsten der Flüchtlinge aus Südostasien. Teil 2. Referat gehalten am 23. Oktober 1980 an der Fachtagung »Hilfen für Flüchtlinge in der Krise?« veranstaltet von der Arbeiterwohlfahrt in Bonn, S. 6, in: Privatarchiv Rudolf Karlen. Sowie: Integration der Vietnamesischen Flüchtlinge in der Schweiz. Bericht von U. Pangaribuan–Grob, Jakarta, 18. Mai 1981; Voten zur Tagung, Betreuer-tagung, Missionshaus Basel, 9. Mai 1981, S. 2, in: BAR J2.233-01#2004/464#275*.

153 1 Jahr Freiplatzaktion: Rückblick – Ausblick – Verpflichtung. Guido Rivoir, Pfarrer, in der »Weltwoche« vom 8. Januar 1975. Manuskript. 1975, in: Privatarchiv Rudolf Karlen.

154 Telefon-Interview mit Rudolf Karlen, 13. Juni 2018.

das eigene Handeln zu rationalisieren. Auch wenn man analytisch die Einschätzung teilt, dass es objektive Faktoren kultureller Distanz wie Sprachen, Bräuche, Sitten, Religionen etc. gibt, lässt sich daraus noch keine historische Notwendigkeit ableiten, die Einwanderungssituation der südostasiatischen Flüchtlinge in der Schweiz um 1980 als eine Begegnung von Vertretern zweier sich fremder Kulturen wahrzunehmen und entsprechend zu gestalten. Dieses spezifische Format sozialer Interaktion war in der Tat voraussetzungsreicher und beruhte auf kognitiven und materiellen Voraussetzungen, die sich nicht automatisch allein aus einer tatsächlichen kulturellen Distanz ergaben. Gerade im Kontrast zur Wahrnehmung der Begegnung mit chilenischen Flüchtlingen wird hier ein größerer Deutungs- und Handlungsspielraum der historischen Akteure deutlich. Die Ausführungen Karlens legen nahe, dass weitere soziale und politische Faktoren in die damalige Wahrnehmung kultureller Fremdheit eingingen. So handelte es sich bei den Menschen aus Chile meist um politische AktivistInnen aus modernen, nicht selten urbanen Lebenswelten, die ein links-humanitäres Verständnis von internationalistischer Solidarität teilten. Zwischen den Chile-Flüchtlingen und den AktivistInnen der Freiplatzaktion bestanden somit soziale und politische Gemeinsamkeiten, die trotz aller durchaus bestehenden kulturellen Unterschiede ins Zentrum des Verhältnisses beider Gruppen zueinander gerückt wurden. Wie in der Mitenand-Bewegung, die sich zeitgleich organisierte, verfolgten auch hier die beteiligten »Schweizer und Ausländer« das gemeinsame Ziel, sich für eine »bessere Gesellschaft« einzusetzen. Diese geteilte politische Vision prägte die Wahrnehmung der sozialen Interaktion zwischen Flüchtlingen und Freiplatzaktion stärker als punktuell kulturelles Unverständnis. Die Flüchtlinge aus Vietnam, Laos und Kambodscha hingegen waren tendenziell nicht links. Sie waren meist nicht wegen ihres politischen Aktivismus geflohen und stammten oft aus ruralen Gegenden. Andererseits rekrutierten sich die HelferInnen der Indochina-Aktion im Unterschied zur Freiplatzaktion auch nicht vornehmlich aufgrund ihrer gesellschaftspolitischen Haltung, sondern aufgrund eines allgemeinen karitativen Werts der Nächstenliebe. Die Übergänge waren jedoch fließend, wie das Beispiel von Rudolf Karlen zeigt.

Prägnanter waren die Unterschiede zwischen Freiplatz- und Indochina-Aktion im Hinblick auf die konzeptuelle Rahmung der jeweiligen Projekte. Das Aufeinandertreffen mit den südostasiatischen Flüchtlingen wurde durch die materiellen Bedingungen der »Betreuung« vorstrukturiert, die von den Hilfswerken gesetzt waren. Betreuende und Flüchtlinge teilten kein politisches Ziel. Ihr soziales Verhältnis war durch die Zielsetzung einer möglichst reibungslosen Integration der Flüchtlinge in die Schweizer Gesellschaft bestimmt. Vor diesem Hintergrund rückten diejenigen Aspekte, die die

Eingliederung erschwerten und die Distanz zwischen Ist- und Soll-Zustand der Integration vergrößerten, viel stärker ins Bewusstsein aller beteiligten Akteure als im Fall der Flüchtlinge aus Chile.

Derartige Anpassungsprozesse wurden seit dem frühen 20. Jahrhundert nicht nur in der Schweiz im vorherrschenden Diskurs als »kulturell« bestimmt wahrgenommen bzw. mit Graden »kultureller Fremdheit« korreliert. Insofern folgte auch die Wahrnehmung der südostasiatischen Flüchtlinge dieser langen Tradition, kulturelle Unterschiede als Hindernisse der Eingliederung zu verstehen und umgekehrt Eingliederungsprobleme kulturell zu erklären. Die historische Bedeutung der Indochina-Aktion liegt jedoch auch darin, dass sie zwar diskursiv und auch sozial am gesellschaftlichen Mainstream anknüpfte, zugleich aber auch Impulse aus der integrationspolitischen Bewegung seit den 1970er Jahren aufnahm. Zum einen ging sie davon aus, dass die Aufnahmegesellschaft strukturelle Eingliederungsunterstützung in zentralen Bereichen wie Wohnen, Arbeit, Bildung etc. leisten musste und dass es hierzu ein »beidseitiges« Engagement brauchte, das solidarisch und dialogisch-kooperativ war. Zum anderen wurden »kulturelle Unterschiede« hier nicht mehr nur als »Defizite« wahrgenommen, sondern im Sinne der »Differenzhypothese«, wie sie in der Pädagogik der Zeit diskutiert wurde, umgewertet: von Hindernissen im Integrationsprozess hin zu Identitätsfaktoren, die anerkannt, geachtet und sogar gestärkt werden mussten, um die Eingliederung nicht zu gefährden. Diese Umwertung ging mit einer veränderten Erfahrung der Betreuenden im Austausch mit den Flüchtlingen einher: »Kulturelle Unterschiede« konnten als Rationalisierung von Spannungen und Konflikten in einer sozial herausfordernden Alltagspraxis der Betreuung herangezogen werden. Dabei wurden sie in zunehmendem Maße auch nicht nur als Bedrohung, sondern auch als Lerngelegenheit verstanden. So stellten freiwillige HelferInnen auf den Supervisionstreffen ab 1980 fest, dass sie bei der Indochina-Aktion nicht nur deswegen mitmachten, weil sie Menschen helfen wollten, sondern auch weil sie »Andersartigkeit erfahren, andere Kulturen und Lebensweisen« kennenlernen wollten.¹⁵⁵ Das kulturelle Aufeinandertreffen wurde nicht nur als Herausforderung wahrgenommen, sondern durchaus auch als individuell »bereichernd«.¹⁵⁶ Die umfassende Kulturalisierung in der Wahrnehmung der Betreuungssituation kam auch in Voten von HelferInnen zum Ausdruck, die beobachteten, dass

155 Ebenda, S. 4.

156 Bericht von den beiden Tagungen für Betreuer von Indochinaflüchtlingen vom 9. Mai 1981 (im Missionshaus Basel) und vom 13. Januar 1981 (im Kurs- und Freizeitzentrum für Flüchtlinge der Region Basel), 17. August 1981, S. 3, in: BAR J2.233-01#2004/464#275*.

sich ihr eigenes Selbstbild im Kontakt mit den »Fremden« verschob und dass auch sie selbst eine »Kultur« verkörperten. So formulierte ein Teilnehmer einer Tagung für Betreuer in Basel: »Der Kontakt mit der fremden Kultur bewirkt, dass ich anfangs, über meine Kultur nachzudenke.«¹⁵⁷ Im Sinne der Ethnopsychologie fanden hier tatsächliche Übertragungsprozesse statt, die kulturelle Reflexionsprozesse initiierten und zudem, wie Rudolf Karlen's damalige Selbst-Reflektion seiner Tätigkeit in der Indochina-Aktion zeigt, mit christlichen Vorstellungen einer lebenslangen Wanderschaft der Gläubigen in Einklang gebracht werden konnte. In der Evangelischen Zeitschrift für Kultur und Politik schrieb Karlen: »Ich habe mich eingelassen mit diesem Land (zwischen Heimat und Fremde) und versuche, dessen Bewohnern, den Flüchtlingen, zu begegnen. Das bedeutet ein Sich-Einlassen mit der gefährdeten menschlichen Existenz. [...] In der Begegnung mit dem Heimatlosen beginnt die Grenze zwischen dem Land dazwischen und meiner Heimat zu wanken, wird durchlöchert. [...] Unbequemes tritt uns da entgegen, das uns selber trifft, wir sind Mitbetroffene. Es ist die Heimatkunde der unruhigen, suchenden Herzen unserer Zeit.«¹⁵⁸ Das eigene kulturelle Selbstverständnis war angesichts des größeren Strukturwandels, der in allen westlichen Industrieländern zu der Zeit spürbar geworden war, auch in der Schweiz zunehmend brüchig und fragwürdig geworden. Flüchtlinge und andere Einwanderer boten sich hier als Kontrast- und Reflexionsfolie einer kulturellen Selbstfindung an.

Die kulturalisierte Perspektive auf die soziale Interaktion mit den Flüchtlingen strukturierte die Wahrnehmung der freiwilligen HelferInnen ebenso wie das Deutungsangebot der Spurguppen in der Supervision. Auf den Treffen, die sie für den Erfahrungsaustausch mit den Betreuungsgruppen im Auftrag der Hilfswerke organisierten, wurden Themenblöcke angesetzt, in denen die Teilnehmenden über den »Kontakt zwischen zwei Kulturen« diskutierten.¹⁵⁹ Man kam hier zu dem Schluss, dass sich die Flüchtlinge zu einem gewissen Grad an die »Lebensweise« der Schweizer anpassen mussten. Gleichzeitig galt es, deren kulturelle Vorstellungen zu »akzeptieren«. Integration wurde zwar wie im Kontext der Fremdarbeiterdebatte als dialogisch-kooperativer Prozess gedacht, bei dem »Schweizer und Ausländer« gemeinsam handeln und Verantwortung übernehmen mussten. Anders als etwa im Zuge der Mitenand-Initiative handelte es sich hier um ein stark asymmetrisches

157 Ebenda, S. 3.

158 Rudolf Karlen, »Kunde vom Land dazwischen – Heimatkunde?«, in: *Reformatio – Evangelische Zeitschrift für Kultur und Politik* 29 (11/12), 1980, S. 688–693, hier: S. 693.

159 Tagung für Betreuer von Flüchtlingen aus Indochina (St. Gallen, Appenzell, Rheintal) 21. März und 25. April 1981, in: BAR J2.233-01#2004/464#275*.

Betreuungsverhältnis, das nicht als solidarische Praxis gleichberechtigter Partner konzipiert wurde – wie zu einem bestimmten Grad auch in der Freiplatzaktion für Chile-Flüchtlinge. Es ging um eine »Begegnung zweier so unterschiedlicher Kulturen«,¹⁶⁰ die sich zwischen beidseitigen Bereicherungserwartungen, exotistisch-ethnischen Projektionen und Momenten des Unverständnisses bewegte. Gerade weil die Indochina-Aktion nicht nur in gesellschaftspolitisch bewegten Milieus verortet war und eine große Zahl von Menschen aus unterschiedlichen sozialen Kontexten mobilisierte, spielte sie als gesellschaftlicher Multiplikator und Transmissionsriemen für diesen kulturalistischen Perspektivwechsel im Integrationsdiskurs eine wichtige Rolle. Tausende SchweizerInnen und Flüchtlinge waren in eine gemeinsame Praxis der Integration und kulturellen Begegnung involviert und übten sich in den damit verbundenen Wahrnehmungs- und Handlungsformen. Die Ambivalenz zwischen einem Verständnis von kultureller Andersartigkeit als kritischer identitätsstabilisierender Faktor im Eingliederungsprozess einerseits sowie als Chance zur kulturellen Bereicherung andererseits spiegelte sich auch in der medialen Berichterstattung über die südostasiatischen Flüchtlinge und die Indochina-Aktion in Schweizer Zeitungen wider.

Die Indochina-Aktion wurde von einer Kommunikationskampagne der Hilfswerke begleitet. Auch wenn die Arbeit der Hilfswerke zum Großteil aus staatlichen Mitteln finanziert wurde, waren diese auf Spenden angewiesen und somit auch auf Rückhalt in der breiten Bevölkerung. Die Stellungnahmen von Vertretern der großen Hilfswerke HEKS und Caritas in den Medien blieben entsprechend mehrdeutig und in verschiedene Richtungen anschlussfähig. So betonte man einerseits immer wieder, dass das »Boot noch nicht voll« war – wobei dieser flüchtlingspolitische Topos von 1942 in Anbetracht der eindringlichen medialen Bilder der *boat people* eine neue anschauliche Qualität gewann und entsprechend in einem gleichnamigen Spielfilm von Markus Imhoof 1980 erinnerungspolitisch neu verhandelt wurde.¹⁶¹ In der Presse versicherten Hilfswerkvertreter der Öffentlichkeit, dass die südostasiatischen Flüchtlinge »integrationsbereit und integrationsfähig waren« und lobte deren »Eifer zur Anpassung«. Gleichzeitig stellte man fest, dass die »Schwierigkeiten bei der Integration aussereuropäischer Flüchtlinge [...] doch erheblich grösser als bei der Integration etwa der Ungarn

160 HEKS und Caritas, *Kulturbegegnung und Integration*, 1982, S. 1.

161 Markus Imhoof, *Das Boot ist voll* (1980). Siehe in der Presse: Heinz Däpp, »Mehr Hilfe für Indochina-Flüchtlinge«, *Basler Zeitung*, 13. Januar 1979; Heinz Däpp, »1350 Vietnam-Flüchtlinge wohnen nun bei uns – ist das Boot nun voll?«, *Bündner Zeitung*, 13. Januar 1979; Heinz Däpp, »Hai Hing« – das Boot war übervoll«, *Der Bund*, 26. Januar 1979, in: SSA Sachdokumentation (ZA 69.0*11).

und Tschechoslowaken« waren.¹⁶² Flüchtlinge aus »fremden Kulturkreisen« hatten es schwerer – so der Allgemeinplatz, der hier immer wieder reproduziert wurde.¹⁶³ Auch hier wurden die weiterhin wirkmächtigen diskursiven Figuren mobilisiert, die sich im Zuge der Debatten um Überfremdungsabwehr und Assimilation im frühen 20. Jahrhundert in der Schweiz etabliert hatten. Die alteingesessene Vorstellung, dass es auf der Welt verschiedene Kulturkreise gab, deren objektive kulturelle Distanz untereinander die Möglichkeiten und Grenzen der gegenseitigen Assimilierbarkeit determinierte, bildete auch um 1980 einen dominanten Bezugsrahmen für die öffentlichen Debatten zur Integration von Flüchtlingen. Bei der Bewertung der kulturellen Assimilierbarkeit der verschiedenen Flüchtlingsgruppen spielte im Sinne des Antikommunismus der Zeit auch der politische Hintergrund der Flüchtlinge eine Rolle. Im Vergleich zu den Menschen aus Chile, die zwar eine europäische Sprache beherrschten, aber in der Öffentlichkeit nicht selten als »unbeliebte« linke Unruhestifter wahrgenommen wurden, erfuhren Indochina-Flüchtlinge als »unpolitische« Opfer kommunistischer Aggression medial größeres Wohlwollen.¹⁶⁴ In der medialen (Selbst-)Darstellung der Indochina-Aktion war somit einerseits die etablierte fremdenpolizeiliche Logik prägend, laut der kulturelle Unterschiede durch Assimilation vollständig aufgehoben werden sollten.¹⁶⁵ Andererseits waren in der öffentlichen Debatte zur Indochina-Aktion auch Ansätze zu beobachten, die sich davon diskursiv absetzten, insbesondere da, wo VertreterInnen der Hilfswerke oder ihnen nahestehende JournalistInnen zu Wort kamen und über die Indochina-Aktion berichteten. Dabei handelte es sich anders als in den 1970er Jahren nicht um eine Verschiebung integrationspolitischer Aufmerksamkeit vom Kulturellen zum Strukturellen, sondern um eine veränderte Wahrnehmung und Aufwertung kultureller Unterschiede.

Hilfswerk-VertreterInnen mahnten an, dass es bei allen Integrationsbemühungen auch notwendig war, die Flüchtlinge »in ihrer Andersartigkeit [zu] achten«, und mehr noch, auch besser zu verstehen.¹⁶⁶ Es erschienen zahlreiche Zeitungsbeiträge, die empathisch vom Integrationsalltag der Indochina-Flüchtlinge in der Schweiz berichteten und Einblicke in deren

162 Heinz Däpp, »Südostasiaten – »zur Integration bereit«, *Luzerner Neueste Nachrichten*, 13. Januar 1979, in: ebenda.

163 Jürg Meier, »Nicht alle Flüchtlinge sind bei uns gleich gern gesehen«, *Bündner Zeitung*, 15. Dezember 1979, in: ebenda.

164 Ebenda.

165 Siehe hier nochmals: Viro, *Vom Anderssein zur Assimilation*, 1968.

166 »In ihrer Andersartigkeit achten«, *CO-OP Zeitung*, 7. Dezember 1978, in: SSA Sachdokumentation (ZA 69.0*11).

»fremde Kultur« gaben, etwa in Berichten zu traditionellen Feierlichkeiten.¹⁶⁷ Die Darstellungen bewegten sich zwischen sachlicher Information zu konkreten kulturellen Ausdrucksformen und exotistischen Stereotypen wie dem Topos des »immer lächelnden« Asiaten.¹⁶⁸ Bereits 1979 hatte etwa der Schweizer Schriftsteller Oskar Pfenniger, der als Mitarbeiter des Schweizer Radios von Mitte der 1950er bis Anfang der 1970er Jahre in Korea und Japan gelebt hatte, in der Neuen Zürcher Zeitung festgestellt: Die Indochinaflüchtlinge »erwarten, dass wir *ihre Andersartigkeit verstehen* und achten und es ihnen ermöglichen, auch bei uns sie selber zu bleiben. Wie können wir dem entsprechen? Ich meine, dass wir uns mit ihrer Herkunft auseinandersetzen sollen. Nur so können wir ihr Anders-Sein wirklich verstehen.«¹⁶⁹

Die Briefe des Vietnamesen Tom That Ba an die freiwilligen HelferInnen der Indochina-Aktion und die Schweizer Öffentlichkeit zeigen, dass die Forderung nach einer Achtung der kulturellen »Andersartigkeit« in der Tat auch bei Flüchtlingen auf Anklang stieß und von ihnen sogar offensiv vertreten wurde. Seine Briefe wurden zunächst in der selbstorganisierten Flüchtlingszeitung *Huong-Que* [vietnamesisch: Duft der Heimat bzw. Heimatland oder Heimweh] abgedruckt, die bis 1979 von der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe unterstützt wurde, und später auch in diversen Schweizer Tageszeitungen. Tom That Ba ging hier auf die Ambivalenz der ungleichen Begegnung zwischen Flüchtlingen und einheimischen BetreuerInnen ein und formulierte vorsichtig den Wunsch, die Eigenheiten der vietnamesischen »Mentalität« stärker zu beachten:¹⁷⁰ »Wir Vietnamesen sind eher introvertiert, das heisst, dass wir unseren Gefühlen und Emotionen wenig Ausdruck verleihen können. Überschwängliche Freude oder tiefe Traurigkeit lassen

167 S. Wigdorovits, »Chaul-Chnam zum Jahr im Zeichen des Affen. Kambodschanische Neujahrsfeier in Bülach«, *Vaterland*, 14. April 1980; »2524 im Jahre des Hahns«, *Aargauer Tagblatt* 13. April 1981, in: ebenda.

168 Zum Beispiel: »Deutschstunde—oder: die lächelnde Integration«, *Der Bund*, 25. August 1979, in: ebenda. Siehe zum »asiatischen Lächeln« auch die »kulturelle« Deutung in: HEKS und Caritas, *Kulturbegegnung und Integration*, 1982, S. 21 f. Zur Bedeutung von topoi in der medialen Darstellung von Migration siehe: Christine Bischoff, *Blickregime der Migration. Images und Imaginationen des Fremden in Schweizer Printmedien*, Münster: Waxmann 2016.

169 Oskar Pfenniger, »Ostasiaten unter uns. Kulturelle Entwurzelung«, NZZ, 28. Dezember 1979, in: ebenda (Kursivsetzung im Original). Bericht von den beiden Tagungen für Betreuer von Indochinaflüchtlingen vom 9. Mai 1981 (im Missionshaus Basel) und vom 13. Januar 1981 (im Kurs- und Freizeitzentrum für Flüchtlinge der Region Basel), 17. August 1981, S. 4, in: BAR J2.233-01#2004/464#275*.

170 Ton That Ba, »Meine Sorgen und Wünsche in der neuen Heimat«, *Vaterland*, 9. Januar 1981, in: SSA Sachdokumentation (ZA 69.o*11).



Abbildung 23: Deutschstunde – oder: die lächelnde Integration (Quelle: Der Bund, 25. August 1979)

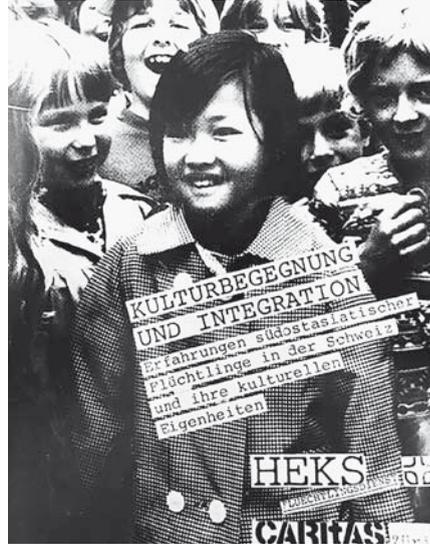


Abbildung 24: Lächelnde Begegnung (Quelle: HEKS & Caritas HEKS und Caritas, Kulturbegegnung und Integration, 1982, Titelbild)

wir uns kaum anmerken. So haben unsere Betreuer manchmal den Eindruck, wir seien undankbar. Wir sind es aber nicht, ganz im Gegenteil. Eine tiefe Dankbarkeit erfüllt unser Herz. [...] Wir können uns in Ihrer Sprache noch nicht gut verständigen und bitten Sie inständig Geduld zu haben und zu versuchen, uns besser zu verstehen. Wir sind heimatlos geworden und diese Tatsache schmerzt uns täglich auf Neue. Unseren Betreuern ist es in erster Linie wichtig, dass unsere materiellen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Wohnung befriedigt werden. Damit ist wohl unsere Existenz als Flüchtlinge gesichert. Was wir aber vor allem brauchen, ist Ihr Verständnis, nicht Mitleid und Almosen.«¹⁷¹

Kulturelle Andersheit wurde den Flüchtlingen keineswegs einfach nur von Seiten der Aufnahmegesellschaft zugeschrieben, im Sinne eines ausgrenzenden »Othering«.¹⁷² Die Thematisierung der eigenen kulturellen Andersheit

171 Ton That Ba, »Wenn möglich, bitte mehr Verständnis für uns«, *Vaterland*, 22. November 1980, in: SSA Sachdokumentation (ZA 69.0*11).

172 Vgl. hier etwa Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk, »Eine Bestandesaufnahme der postkolonialen Schweiz«, in: *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, hg. von Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk, Bielefeld: transcript 2013, S. 13–63, hier: S. 22.

ermöglichte es Flüchtlingen vielmehr auch, Ansprüche an die Gestaltung der sozialen Interaktion im Betreuungs- und Integrationsprozess zu stellen und eine aktive Sprechposition einzunehmen, die im Narrativ der »kulturellen Begegnung« und der damit verbundenen kommunikativen Praktiken erst geschaffen und vorstrukturiert wurde.

Die öffentlichen Aufrufe nach mehr Verständnis für die kulturellen Eigenheiten südostasiatischer Flüchtlinge deckten sich mit den Vorstellungen der Teilnehmenden der diversen Betreuungsgruppentreffen der Indochina-Aktion in den Jahren 1980 und 1981. Diese wünschten sich von den Hilfswerken mehr Informationen »über den kulturellen Hintergrund« der Flüchtlinge zu erhalten.¹⁷³ Die Spurgruppen der HEKS und Caritas nahmen dieses Bedürfnis sowohl der Betreuenden als auch der Flüchtlinge auf. Wie bereits erwähnt, wurde zwischen Spätsommer 1981 und Frühjahr 1982 in Zürich, Bern, St. Gallen, Chur, Windisch, Olten und Basel die öffentliche Veranstaltungsreihe »Kulturbegegnung und Integration« organisiert, die sich nicht nur an »Freiwillige, Betreuergruppen, Sozialarbeiter, Sprachlehrer und Dolmetscher« richtete, sondern auch an Fachpersonen in Behörden, Politik und Organisationen, die sich mit dem Thema befassten, sowie an Arbeitgeber und eine interessierte Öffentlichkeit.¹⁷⁴ Im Sinne des dialogischen Modells wurden auf den Veranstaltungen in einem ersten Schritt Erfahrungen geteilt, die die südostasiatischen Flüchtlinge und die Schweizer BetreuerInnen im »Integrationsprozess« gemacht hatten. In einem zweiten Schritt wurde, wie von den freiwilligen HelferInnen eingefordert, Wissen über den religiösen, kulturellen und sozialen Hintergrund der Flüchtlinge vermittelt. Die OrganisatorInnen luden »Indochinaexperten« aus den Hilfswerken ein und ließen die anwesenden »Vietnamesen« dazu Stellung nehmen. Zudem griffen die Hilfswerke auf die Expertise eines tibetischen Studenten der Psychologie und Ethnologie von der Universität Zürich zurück. Gyaltsen Gyaltag war 1960 aus einem Flüchtlingslager in Indien ins Appenzeller Pestalozzi-Kinderdorf in die Schweiz gekommen und setzte sich in den 1980er Jahren als politischer Aktivist und Sozialarbeiter auch wissenschaftlich mit der Einwanderung aus Tibet auseinander. Die Erfahrung tibetischer Flüchtlinge in der Schweiz wurde als Vergleichsfolie herangezogen, um die Situation anderer »asiatischer Flüchtlinge« in der Schweiz zu reflektieren.¹⁷⁵ Im Interview erinnert sich

173 Bericht von den beiden Tagungen für Betreuer von Indochinaflüchtlingen vom 9. Mai 1981 (im Missionshaus Basel) und vom 13. Januar 1981 (im Kurs- und Freizeitzentrum für Flüchtlinge der Region Basel), 17. August 1981, S. 5, in: BAR J2.233-01#2004/464#275*.

174 Rudolf Karlen, Begleitung der Betreuer »Spurgruppenarbeit«, undatiertes Schreiben, 1981, in: BAR J2.233-01#2004/464#275*.

175 Gyaltsen Gyaltag, »Tibeter in der Schweiz: Gedanken eines Beteiligten«, in: *Asiatische*

Rudolf Karlen, der die Veranstaltungsreihe der HEKS und Caritas damals maßgeblich mitorganisierte, dass es trotz Vorbereitungstreffen nicht einfach war, Flüchtlinge aus Vietnam zu finden, die bereit waren, an den Podien teilzunehmen. Sie scheuten vor der Schwierigkeit zurück, Kritik an der Betreuungsstruktur zu äußern – etwa an Bevormundung und problematischen Vorurteilen –, ohne undankbar zu wirken.¹⁷⁶ Dabei erlaubte es das Narrativ der »Begegnung zweier so unterschiedlicher Kulturen«, das sowohl von den BetreuerInnen als auch von den Flüchtlingen geteilt wurde, Spannungen und Konflikte zwischen den Gruppen zumindest in einen geteilten kulturellen Deutungsrahmen zu überführen. Integration konnte im Sinne des dialogisch-kooperativen Modells als ein »wechselseitiger Lernprozess« verstanden werden, der keine »Einbahnstrasse« war, sondern eine »Veränderung von beiden Seiten her« voraussetzte. Die im Vergleich zu den 1970er Jahren kulturalisierte Lesart des Begriffs der Integration erlaubte es zudem, die größere Ebene des gesellschaftlichen mit der individuellen psychischen Ebene zusammenzudenken, vermittelt durch die Zwischenfigur der »ethnischen Gemeinschaft« der Flüchtlinge.¹⁷⁷ So stellte der schweizerische buddhistische Mönch Roland Steffen in seinem Nachwort zur Tagung fest: »Der Fremde muss von Anfang an neben der Versorgung mit dem Lebensnotwendigen die Möglichkeit erhalten, im Exil, unter freiheitlichen Umständen, sein kulturelles und sozialpolitisches Erbe lebendig selbst zu verwalten und weiter zu entwickeln, wie er es in seiner Heimat unter idealeren Bedingungen gern getan hätte. Der Flüchtling darf und wird die Auseinandersetzung mit der neuen Umwelt nicht scheuen, denn vor ihm steht die schwierige Aufgabe, zwei Welten in Einklang zu bringen. Dies verlangt viel innere Stärke vom Betroffenen. Und hier spielt nun seine ethnische Gemeinschaft eine wichtige Rolle, denn in ihr erlebt der Flüchtling, besonders in den ersten Jahren des Exils, die geistige Geborgenheit, den emotionellen Rückhalt und die sprachliche Sicherheit. Auch die wohlmeinendste Gesellschaft des Gastlandes kann ihm all dies nie und nimmer geben. Wie das tägliche Brot braucht der Flüchtling das Gefühl des Eigenwertes, Selbstvertrauen und das Bewusstsein, ein gleichberechtigter und gleichwertiger Partner in einem Dialog und einer Beziehung des Gebens und Nehmens zu sein.«¹⁷⁸

In diesem Votum kam eine Vorstellung von »kultureller Entwurzelung«

Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration, hg. von Hugo Huber, Freiburg: Universitätsverlag 1984, S. 243–276; Gyaltzen Gyaltag, *Die Tibetische Familie im Wandel und Spannungsfeld zweier Kulturen*, Rikon: Tibet-Institut 1990.

176 Telefon-Interview mit Rudolf Karlen, 13. Juni 2018.

177 HEKS und Caritas, *Kulturbegegnung und Integration*, 1982, S. 14 & 58.

178 Ebenda, S. 56 f. (Hervorhebung im Original).

zum Ausdruck, die auch in der medialen Öffentlichkeit immer wieder artikuliert wurde. Man ging davon aus, dass Flüchtlinge »ihre geistige Heimat« verloren hatten und daher einer »schleichenden Krankheit« anheimfielen, bei der sie ihr »Selbstvertrauen« verloren. Der »Kulturschock« im Exil wurde so gesehen für die Flüchtlinge zu einer »inneren Gefahr«, einer »Identitätskrise«, »die für ihre Existenz ebenso zerstörerische Folgen« haben konnte, wie die »äussere Gefahr«, vor der sie geflohen waren.¹⁷⁹ Auch die BetreuerInnen der Indochina-Aktion sahen sich und die Aufnahmegesellschaft entsprechend in der Verantwortung, die Flüchtlinge dabei zu unterstützen, dass sie ihre »kulturelle Eigenständigkeit« bewahren und ihre »Identität« stärken konnten, um so deren »psychosoziale Integration« zu fördern.¹⁸⁰ Im Kontext der Fremdarbeiterdebatte der 1970er Jahre war vor allem ein sozialwissenschaftliches Verständnis von Integration zum Tragen gekommen. In der Auseinandersetzung mit den asiatischen Flüchtlingen um 1980 wurden neue ethnologische und psychologisch-pädagogische bzw. ethnopsychologische Konzepte und Erklärungsformen wirkmächtig.

Kulturelle Wende, Exotismus und Strukturwandel

Es würde zu kurz greifen, zu behaupten, dass die Indochina-Aktion wissenschaftliches Wissen aus den genannten Disziplinen einfach aufgriff und popularisierte. Das war auch im Kontext der integrationspolitischen Solidaritätsbewegung in den 1970er Jahren nicht der Fall gewesen. Eine solch lineare und unidirektionale Modellierung der Wissensdistribution würde den komplexen Zirkulations- und Resonanzphänomen zwischen verschiedenen Diskurs- und Wissensräumen kaum gerecht werden. Man kann vielmehr davon ausgehen, dass Vorstellungen von kultureller Entwurzelung und entsprechenden Identitätskrisen im Zuge von Ein- und Auswanderungsprozessen im Sinne von Erik H. Erikson um 1980 längst populäre Allgemeinplätze geworden waren, eingebettet in viel ältere Kulturvorstellungen. Der Aufstieg von »Kultur« zum *passe partout*-Deutungsmuster lässt sich wie bereits angedeutet nicht einfach durch eine Popularisierung des *cultural turn* in den Wissenschaften erklären. Der wissenschaftliche Paradigmenwechsel war vielmehr Ausdruck und treibendes Element zugleich eines tiefergehenden Strukturwandels, für dessen Erklärung auch größere tektonische Verschiebungen im globalen Kapitalismus, in der internationalen Ordnung, in

179 Ebenda.

180 Rundschreiben an alle HEKS Betreuergruppe und Einzelbetreuer der Vietnam-Flüchtlinge, Betreuergruppen-Treffen vom 10. September 1980 im Martin Luther King-Haus, 24. November 1980, S. 2, in: BAR J2.233-01#2004/464#273*.

der medialen Kommunikation, im Konsumverhalten und in popkulturellen Konjunkturen hinzugezogen werden müssten.¹⁸¹

Die stark positive Resonanz der »kulturellen Begegnung« mit südostasiatischen Flüchtlingen kann zur exotisierenden Haltung gegenüber dem »fernöstlichen«, buddhistisch geprägten »Kulturkreis« in Beziehung gesetzt werden. Dieses Interesse hatte nach 1968 zunächst gegenkulturell an Bedeutung gewonnen und stieg in der Folge im Rahmen von »New Age-Bewegungen« auch in der Schweiz zu einem zentralen Bezugspunkt einer neuen Spiritualität, Esoterik und allgemeinen *Lifestyle*-Konsumkultur auf. So konstatierte etwa die Fernsehsendung *Zeitgeist* 1986 das Entstehen eines neuen »Supermarkts der Kulturen« und stellte kritisch fest: »Es liegt im Trend der Zeit und kennzeichnet den Geist in unserem Abendland, dass wir jederzeit Zugriff haben auf die Kulturen und Religionen anderer Länder und Kontinente. Ein riesiger Seelen- und Kulturmarkt hat sich aufgetan, der Erleuchtung verheisst. Mit Kurs-Angeboten für Zen-Praktiken, Schwitzhütten, Feuerlaufen, Guru-Meditationen etc. [...] Der westliche Mensch hat kalt. Die traditionellen Werte wärmen ihn nicht mehr. Er spürt es ist Dezember. Das Jahr ist abgelaufen für seine Kultur. Da deckt er sich mit einer Patchwork-Decke zu, zusammengenäht aus Stücken aller Kulturen der Welt.«¹⁸² Anders als in der Fernsehsendung behauptet wurde, waren nicht alle »Kulturen« gleichermaßen anschlussfähig an die Konsumwünsche dieses in den 1980er Jahren nicht nur in der Schweiz aufkommenden Marktes. Im Rahmen der Betreuung südostasiatischer Flüchtlinge wurden in der Schweiz neue Vorstellungen und Praktiken »kultureller Begegnung« erprobt und etabliert. Diese wurden zwar auch auf andere Gruppen von außereuropäischen Einwanderern übertragen, doch gerade im Austausch mit Menschen aus islamischen Herkunftsländern fielen derartige kulturelle Bereicherungsprojektionen schwerer.¹⁸³ Die sozialen und

181 Für eine Skizze dieses Prozesses in groben Pinselstrichen siehe Hall, »The Local and the Global: Globalization and Ethnicities«, 1997.

182 Willi Bühler (Autor) und Hans Vögeli (Moderation), Supermarkt der Kulturen. New Age, Esoterik, DRS Sendung *Zeitgeist*, 14. Dezember 1986, 0:05–0:25min & 1:10–1:30min, in: SRF Medienarchiv FARO. Philipp Sarasin, 1977. *Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2021, S. 189–215.

183 Bernhard Ryter, Urs Köppel und Pierre Vonaesch (Hg.), *Damit wir uns besser verstehen. Informationsbeitrag der Kirchen zum besseren Verständnis der muslimischen Einwanderer in der Schweiz*, Bern, Luzern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes & Schweizerische Katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen 1981; Bernhard Ryter, Urs Köppel und Pierre Vonaesch (Hg.), *Christen und Muslime im Gespräch. Informationsbeitrag der Kirchen zum besseren Verständnis der muslimischen Einwanderer in der Schweiz*, Bern, Luzern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes & Schweizerische Katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen 1982.

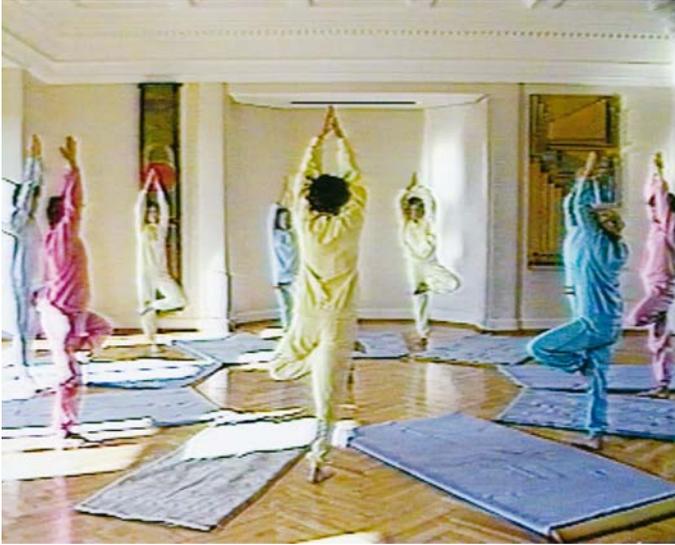


Abbildung 25: Selbstfindung im Supermarkt der Kulturen (Quelle: DRS Zeitgeist, 14. Dezember 1986, Still bei 1:48min, SRF Mediendatenbank FARO)

politischen Rahmenbedingungen der von den Hilfswerken und Bevölkerung getragenen Indochina-Aktion fehlten. Nur kurze Zeit nach der Revolution im Iran war der Islam in der westlichen Welt weniger mit neospirituellen Begierden denn mit politischen Ängsten belegt.¹⁸⁴

Angesichts der allgemeinen Konjunktur der Deutungsfolie »Kultur« in den 1980er Jahren spielte ethnologisches und pädagogisch-psychologisches Wissen in den konkreten Praxisfeldern der Flüchtlingsbetreuung und den entsprechenden öffentlichen Debatten eine spezifische Rolle: Der Bezug auf wissenschaftliche Begriffe und Konzepte hatte hier nicht nur eine legitimatorische Funktion, sondern erlaubte es auch, Sachverhalte präziser und zugleich differenzierter zu erfassen, wie etwa im Fall der soziologischen Unterscheidung von kultureller Assimilation und struktureller Integration in den 1970er Jahren. So berief sich zum Beispiel Rudolf Karlen, der im Zuge seiner Ausbildung als Sozialarbeiter insbesondere pädagogisch-psychologische Ansätze kennengelernt hatte, explizit auf die Ethnologie, um den Begriff der »Kultur«, der im Kontext der Indochina-Aktion inflationär verwendet wurde, für seine eigene Praxis genauer zu definieren. Im Sinne der ethnologischen Tradition seit dem 19. Jahrhundert fasste er darunter »die Gesamtheit der

¹⁸⁴ Bösch, *Zeitenwende* 1979, 2019.

materiellen und geistigen Werte, die in einer Gesellschaft von Generation zu Generation übermittelt werden. Kultur in diesem Sinne ist das soziale Erbe einer Bevölkerung und schließt ein, was gemeinhin als Weltanschauung, Weltbild, Menschenbild und Wertsystem bezeichnet wird«. Karlen setzte sich kritisch von der seiner Meinung nach verbreiteten Engführung mit »Hochkultur« und »Zivilisation« ab, die mit einem »Werturteil« über »höhere und niedrigere Kulturstufen« einherging.¹⁸⁵ Das ganzheitliche und zugleich relativistische Verständnis von Kultur im Kontext der Indochina-Aktion legitimierte sich durch den explizierten Bezug auf Wissenschaft. Dass der Kultur-Begriff in der Ethnologie und Anthropologie seit den 1960er Jahren im Wandel begriffen war und zunehmend weniger holistisch denn praxeologisch verstanden wurde, illustriert die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen in den komplexen epistemischen Transferprozessen zwischen Wissenschaft und verschiedenen gesellschaftlichen Praxisfeldern. Hierbei ging es nicht nur um begriffliche Anleihen: Die Hilfswerke zogen in der psychosozialen Betreuung der südostasiatischen Flüchtlinge vermehrt ExpertInnen aus der Ethnologie für kulturelle Integrationsfragen hinzu. Die Flüchtlingsarbeit entwickelte sich zu einem Praxisfeld einer angewandten Ethnologie »der eigenen Gesellschaft«.

3.7 Psychosoziale Betreuung und angewandte Ethnologie, 1977–1987

Bei einer Umfrage, die das Schweizerische Rote Kreuz SRK im Auftrag der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH 1981 durchführte, gaben ÄrztInnen und psychiatrische Institutionen an, dass eine »unerwartet große Anzahl südostasiatischer Flüchtlinge starke Anpassungsprobleme mit psychischen Krankheitsfolgen« aufwiesen. Im Sinne der Studie von Emil Pintér zu Ungarn-Flüchtlingen aus den späten 1960er Jahren stellten die Fachleute spezifische Pathologien fest, die mit der kulturellen Entwurzelungserfahrung der Flüchtlinge zusammenhingen. Verschärft wurde die Situation dadurch, dass sich die Schweizer Hilfswerke bei der Auswahl der Flüchtlinge in den Lagern des internationalen Roten Kreuzes, etwa in Thailand, aus humanitären Beweggründen vor allem auch für Personen entschieden, die

¹⁸⁵ Rudolf Karlen, Flüchtlingshilfe in der Schweiz am Beispiel der Aktion zugunsten der Flüchtlinge aus Südostasien. Teil 2. Referat gehalten am 23. Oktober 1980 an der Fachtagung »Hilfen für Flüchtlinge in der Krise?« veranstaltet von der Arbeiterwohlfahrt in Bonn, S. 10, in: Privatarchiv Rudolf Karlen. Zum Verständnis von Kultur als komplexe Kultur in der Geschichte der Ethnologie siehe nochmals: Wicker, »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, 1996.

von anderen Nationen wie den USA nicht aufgenommen wurden: behinderte und alte Menschen, Waisen und Einzelpersonen.¹⁸⁶ Ein weiteres Ergebnis der Umfrage von 1981 war, dass die ÄrztInnen und SozialarbeiterInnen dieser Entwicklung »aufgrund der großen kulturellen Unterschiede und der sprachlichen Barrieren« weitgehend hilflos gegenüberstanden.¹⁸⁷ Vor dem Hintergrund dieses Befunds wurde das SRK vom SFH beauftragt, eine Studie zur Verbesserung der sozialpsychiatrischen Betreuung und Beratung von südostasiatischen Flüchtlingen in der Schweiz durch Ärzte, Sozialarbeiter- und LehrerInnen durchzuführen und Praxisvorschläge zu erarbeiten. Zuständig für das Projekt war der Leiter der Flüchtlingsabteilung des SRK Werner Haug.

Haug hatte Soziologie in Bern und Marburg studiert und 1978 mit einer Arbeit zu Demografie, Einwanderung und Frauenarbeit abgeschlossen. Seine Doktorarbeit schrieb er am Soziologischen Institut der Universität Zürich bei Hoffmann-Nowotny. Von seinem Vater Hans Haug, der von 1968 bis 1982 Generalsekretär des SRK gewesen war, war Werner Haug bereits in den frühen 1970er Jahren inspiriert worden, sich beim Roten Kreuz zu engagieren. Er baute die Sektion Flüchtlingshilfe des SRK auf und leitete diese neben seiner wissenschaftlichen Arbeit bis 1985. Werner Haug war kein politischer Aktivist hatte jedoch 1980 die Mitenand-Bewegung mit einem Sachbuch zu Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz unterstützt, dessen Titel von Max Frisch inspiriert war und eine humanitäre Grundhaltung zum Ausdruck brachte: ... *und es kamen Menschen*.¹⁸⁸

Für die Umsetzung des »Projekts zur Verbesserung der sozialpsychiatrischen Betreuung von südostasiatischen Flüchtlingen in der Schweiz PSIND« engagierte der Soziologe Haug bezeichnenderweise einen Ethnologen. Es handelte sich um den Studienfreund Hans-Rudolf Wicker, mit dem Haugs Ehefrau in Bern Ethnologie studiert hatte. Wicker war 1981 von ethnologischer Feldforschung aus Paraguay zurückgekehrt, bei der er sich sowohl mit Wanderungsbewegungen als auch mit psychisch traumatisierten Menschen auseinandergesetzt hatte.¹⁸⁹ In ihrer gemeinsamen Studie für das SFH orientierten sich

186 Interview mit Hans-Rudolf Wicker, 27. April 2016, Bern. Siehe auch: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Drei Jahre Indochina-Koordinationsstelle. Tätigkeitsbericht zuhanden des SFH Vorstandes, August 1982, S. 19 f., in: AfZ IB SFH-Archiv /154 (Unterlagen Büro-Kommission, Box 37, 101(A), 1981).

187 Polarisierete Asylpolitik. Exklusiv-Interview der Redaktion mit Bundesrat Rudolf Friedrich (EJPD), in: *Actio – Ein Magazin für Lebenshilfe (Schweizerisches Rotes Kreuz)* 7 (Oktober), 1984, S. 14 f., hier S. 15.

188 Haug, *Einwanderung, Frauenarbeit, Mutterschaft*, 1978; Haug, »...und es kamen Menschen«, 1980.

189 Interview mit Hans-Rudolf Wicker, 27. April 2016, Bern.

Haug und Wicker an Projekten in anderen Ländern, vor allem am »psychosozialen Zentrum für Flüchtlinge«, das 1982 in Frankfurt am Main eingerichtet worden war und dem vietnamesischen Kulturzentrum Doc-Lap in Stuttgart, sowie an Erkenntnissen des wachsenden Feldes der »transkulturellen Psychiatrie«. ¹⁹⁰ ExpertInnen aus Deutschland, den USA und Kanada vertraten die Meinung, dass es notwendig war, ein psychosoziales Betreuungsangebot zu entwickeln, das an den spezifischen soziokulturellen Voraussetzungen der Flüchtlingsgruppen ansetzte und gleichzeitig in der Lage war, die »Werte der eigenen Kultur in Frage zu stellen«. ¹⁹¹ Im Rahmen der PSIND-Vorstudie wurden diverse Identitätsprobleme der südostasiatischen Flüchtlinge im Sinne Erik H. Eriksons konstatiert. Diese äußerten sich nicht selten in psychosomatischen und psychischen Problemen und mündeten zuweilen auch in aggressivem Verhalten. ¹⁹² Als Hauptursachen für Identitätskrisen wurden zum einen sprachliche und kulturelle Kommunikationsschwierigkeiten und zum anderen die Gefährdung und Auflösung der erweiterten Familienstruktur ausgemacht. Auch die dezentrale Verteilung der Flüchtlinge auf Einrichtungen im ganzen Land durch die Indochina-Aktion widersprach, so stellte der Bericht fest, der »kulturspezifischen« Bedeutung größerer Verwandtschaftsverbände und förderte die psychische Destabilisierung der Flüchtlinge. Als weiterer problematischer Faktor wurde ein zu starker Anpassungsdruck von Seiten der Schweizer Gesellschaft identifiziert, der die Flüchtlinge entweder in die »überstürzte und unkontrollierte Assimilierung« oder zum »Rückzug in isolierte Formen ethnischer Subkulturen« trieb. ¹⁹³ Dies deckte sich mit den Ergebnissen von Pintérs Studien zu Ungarn-Flüchtlingen Ende der 1960er Jahre. Vor diesem Hintergrund schlugen Wicker und Haug in ihrem Bericht vor, ein psychosoziales Beratungs- und Betreuungszentrum aufzubauen, das den Arbeitsschwerpunkt auf Prävention legte und hierzu auch auf vertrauensfördernde Vermittlungsarbeit von »indochinesischen Schlüsselpersonen« setzte. Neben ambulanter psychosozialer Früherkennung und Hilfeleistung sollte es vor allem um Maßnahmen zur »Stützung und Wahrung der ethischen und

190 Werner Haug und Hans-Rudolf Wicker, »PSIND: Projekt zur Verbesserung der sozial-psychiatrischen Betreuung von südostasiatischen Flüchtlingen in der Schweiz. Bericht über die Aufbau-phase, Bern: Schweizerisches Rotes Kreuz 1983, S. 4–6.

191 Wicker und Haug bezogen sich auf drei internationale Studien von 1981, deren Ergebnisse in der Zeitschrift *Migration Today* des Weltkirchenrates veröffentlicht wurden. Das Zitat stammt aus: G. Rubin, »Migration and Mental Health. Implications of Recent Findings«, in: *Migration Today* 9 (2), 1981, S. 12. Zitiert in der Übersetzung nach: Haug und Wicker, *PSIND*, 1983, S. 6.

192 Werner Haug, »Identitätsprobleme südostasiatischer Flüchtlinge in der Schweiz«, in: *AWR-Bulletin. Vierteljahrsschrift für Flüchtlingsfragen* 22 (1/2), 1984, S. 1–9, hier: S. 4.

193 Ebenda, S. 9.

soziokulturellen Identität« gehen, etwa durch Unterstützung von »Selbsthilfebestrebungen« der Flüchtlinge in Form buddhistischer Zusammenkünfte, Aufbau von Kulturzentren und Treffen von Kindern zur Pflege der eigenen Sprache.¹⁹⁴ Für das Therapieangebot sollten gruppen- und familientherapeutische Verfahren kulturspezifisch angepasst werden: durch Bezug auf buddhistische Lehren und traditionelle Methoden der »hochentwickelten Naturheilmedizin«. Auf traditionelle »Geisteraustreibungen« auch im Hinblick auf die Akzeptanz in der Schweizer Bevölkerung wollte man hingegen dezidiert verzichten.¹⁹⁵ Der Stellenplan für das Pilotprojekt, das Haug und Wicker in dem Bericht empfahlen, umfasste sieben Stellen: einen Arzt bzw. Psychiater, wenn möglich südostasiatischer Herkunft, drei VietnamesInnen als Vermittlungspersonen, die die Basiskontakte in die Flüchtlingsgemeinschaften herstellen konnten, einen Schweizer Sozialarbeiter mit Kontakt zu den Hilfswerken und Behörden, einen kaufmännischen Angestellten sowie einen Ethnologen, dessen Aufgabe es sein sollte, die »Sozial, Verwandtschafts- und Kommunikationsstrukturen« innerhalb der Flüchtlingsgruppen zu erfassen.¹⁹⁶

Die angewandte Ethnologie asiatischer Flüchtlinge

Der Ethnologe Hans Rudolf-Wicker führte die Ergebnisse der PSIND-Vorstudie in einem längeren Beitrag zum ersten Sammelband zu »asiatischen Flüchtlingen in der Schweiz« aus. Der Band erschien 1984 in einer Reihe des Ethnologischen Seminars der Universität Fribourg, an dem, wie in Zürich, der Blick verstärkt auf die »eigene Gesellschaft« und speziell auf Ausländer in der Schweiz gerichtet wurde. Neben Wickers Text finden sich in dem Band unter anderem noch Beiträge des tibetischen Ethnologen Gyaltsen Gyaltag, der bereits in der Tagungsreihe der Hilfswerke zur Indochina-Aktion vorgetragen hatte, sowie des Juristen Walter Schmid. Schmid war 1982 als Generalsekretär der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH angetreten und verkörperte den Generationenwechsel in den Hilfswerken hin zu jungen, wissenschaftsnahen Mitarbeitern, die nach 1968 politisch sozialisiert worden waren.¹⁹⁷

In seinem Artikel zu den Ergebnissen der PSIND-Vorstudie zeichnete Wicker zunächst ein größeres Bild der spezifischen soziokulturellen Herkunft und Geschichte der südostasiatischen Flüchtlinge in der Schweiz. Dabei betonte er, dass es sich mehrheitlich um Sino-Vietnamesen handelte,

194 Haug und Wicker, *PSIND*, 1983.

195 Ebenda, S. 30.

196 Ebenda, S. 45f.

197 Hugo Huber (Hg.), *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration*, Freiburg: Universitätsverlag 1984. Siehe auch: Interview mit Walter Schmid, 7. Dezember 2017, Zürich.

die einen chinesischen Dialekt sprachen und sich von den ethnischen Vietnamesen abgrenzten. Die Wanderungsgeschichte und »kulturelle Entwurzelung« der Sino-Vietnamesen hatte bereits im 19. Jahrhundert unter der Kolonialherrschaft der Franzosen eingesetzt, also lange vor der Flucht in die Schweiz.¹⁹⁸ Daran anknüpfend beschrieb Wicker die allgemeinen kulturellen, sozialen und psychologischen Charakteristika der »vietnamesischen Persönlichkeit« und bediente dabei ein Interesse, das, wie er selbst feststellte, im Kontext der Integrationsprojekte gerade bei Fachpersonen und BetreuerInnen, die mit den Flüchtlingen zu tun hatten, »sprunghaft« angestiegen war.¹⁹⁹ Erst nach diesen Ausführungen stellte Wicker im Fazit kritisch fest, dass es kaum möglich war, eine »fremde Persönlichkeit in seiner gesamten historischen, kulturellen, sozialen und psychologischen Komplexität verständlich zu machen«. Wenn selbst Ethnologen und Ethno-Psychologen hier an ihre Grenzen kamen, so Wicker, dann galt dies umso mehr für die Fachleute, die in der Praxis mit den Flüchtlingen zu tun hatten. Entsprechend kam er zu dem Schluss, das nicht einfach das »Anhäufen von Informationen« über den Hintergrund der Flüchtlinge deren Betreuung »ethno-gerechter« machte, sondern – und hier kam wiederum das Argument der ethnopsychologischen Übertragung zur Geltung – »die Relativierung« der eigenen Verhaltensweisen und des kulturellen »Ich-Verständnisses« in der Auseinandersetzung mit dem Fremden.²⁰⁰ Um diese Reflexionsleistung in der professionellen Sozialarbeit gewährleisten zu können, sollte diese analog zur Psychologie und Psychiatrie auf eine neue ethnologische Grundlage gestellt werden.²⁰¹ Wickers Artikel endete mit einem Plädoyer, dass die wissenschaftliche Expertise der Ethnologie unerlässlich war, um die soziokulturellen Herausforderungen im Umgang mit Flüchtlingen und Einwanderung angemessen verstehen und bearbeiten zu können. Diese Ansicht teilte auch die Schweizer Regierung, die dem Projekt des SRK auf Grundlage der Ergebnisse der PSIND-Vorstudie im selben Jahr 1,8 Millionen CHF zusprach. Hans-Rudolf Wicker übernahm am 1. Januar 1985 die Leitung des neugegründeten Begegnungszentrums und psychosozialen Dienstes für vietnamesische Flüchtlinge *An Lac* (vietnamesisch für Zufriedenheit, Friede, Glückseligkeit) in Bern.²⁰² Wickers

198 Hans-Rudolf Wicker, »Flüchtlinge aus Vietnam. Elemente ihrer traditionellen Kultur und neueren Geschichte«, in: *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration*, hg. von Hugo Huber, Freiburg: Universitätsverlag 1984, S. 41–93, hier: S. 42 f. & 61.

199 Ebenda, S. 59.

200 Ebenda, S. 90 f.

201 Ebenda, S. 92.

202 Hans-Rudolf Wicker, »An Lac – Neue Lebensqualität«, in: *Actio: Ein Magazin für Lebenshilfe (Schweizerisches Rotes Kreuz)* 95 (2), 1986, S. 16 f.

Karriere, der 1988 als Professor für Ethnologie an die Universität Bern berufen wurde und in der Folge eine maßgebliche Rolle in der Entwicklung der Schweizer Migrationsforschung spielte, ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie sich die angewandte Ethnologie in der Schweiz Mitte der 1980er Jahre als Dienstleisterin für die Betreuung »fremdkultureller« Flüchtlinge durch die Hilfswerke profilieren konnte.

Auch die Soziologie nahm in diesem Kontext ethnologische Konzepte und Perspektiven auf: Dies zeigte sich bei einer Studie zur »Standortbestimmung der Indochina-Aktion«, die die SFH bereits 1981 beim Soziologischen Institut der Universität Zürich in Auftrag gegeben hatte.²⁰³ An der Untersuchung zur Betreuung und Integration der südostasiatischen Flüchtlinge wirkte unter anderem auch wieder Werner Haug mit, der neben den Verpflichtungen beim SRK zu der Zeit zudem noch an seiner Dissertation arbeitete, die von Hoffmann-Nowotny betreut wurde. Die Interviews mit den Flüchtlingen und betreuenden SozialarbeiterInnen der Indochina-Aktion wurden von der Politikwissenschaftlerin Thanh-Huyen Ballmer-Cao durchgeführt, die 1969 zum Studium aus Vietnam in die Schweiz gekommen war. Obwohl Ballmer-Cao in Zürich nicht zu Einwanderungsfragen arbeitete, wirkte sie aufgrund ihrer Herkunft und Sprachkenntnisse an der Studie mit.²⁰⁴ Die Studie kam zu dem Schluss, dass das Konzept der dezentralen Platzierung und Betreuung in der Indochina-Aktion insgesamt als Erfolg gewertet werden konnte, auch wenn die Abhängigkeit der Flüchtlinge von den Betreuergruppen auch nach zwei Jahren groß und die »kulturelle und soziale Eingliederung« wenig fortgeschritten war. Im Unterschied zum strukturfunktionalistischen Ansatz unterstrich die Studie, dass »kulturell bedingte Verständigungsprobleme« und die Bildung »ethnischer Subkulturen« eine wichtige Rolle im Eingliederungsprozess spielten.²⁰⁵

Nach Abschluss der Untersuchung im Herbst 1982 setzte die Leitung des SFH eine eigene Arbeitsgruppe ein, die die Erkenntnisse dieser und weite-

203 Siehe den entsprechenden Briefwechsel der Leiterin der Indochina-Aktion beim SFH Elisabeth Schorer mit dem Institut zwischen Juni und Dezember 1981, in: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Protokoll über die Büro-Kommission Sitzung vom 16. November 1982, S. 2 f., in: AfZ IB SFH-Archiv /154 (Sitzungsunterlagen Büro-Kommission, Box 37, 101(A), 1981).

204 Telefon-Interview mit Thanh-Huyen Ballmer-Cao, 4. Januar 2021.

205 Standortbestimmung der IND-Aktion, Aktennotiz über die Sitzung vom 3. Juni, 17. Juni 1982; einige Ergebnisse aus der Vorstudie über die Eingliederung und Betreuung von Indochinaflüchtlingen. Beilage 2 zur Sitzung der Büro-Kommission vom 18. Januar 1983, in: AfZ IB SFH-Archiv /154 (Sitzungsunterlagen Büro-Kommission, Box 37, 101(A), 1981). Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Anja Dobler und Werner Haug, *Eingliederung und Betreuung von Indochinaflüchtlingen. Unveröffentlichter Bericht*, Zürich: Soziologisches Institut 1982.

rer Studien zur Indochina-Aktion für die Praxis auswerten sollte. Neben dem SFH-Geschäftsführer Walter Schmid wirkten hier auch Rudolf Karlen vom HEKS, der Psychiater Emil Pintér und der Soziologe Beda Marthy von der Caritas Schweiz mit.²⁰⁶ Zusammen mit einer Ethnologin der Caritas Schweiz wertete Marthy die Ergebnisse von über zehn Untersuchungen zum Integrations- und Betreuungskonzept der Indochina-Aktion aus, die von den Hilfswerken und auch im Rahmen von Lizenzarbeiten an ethnologischen Instituten durchgeführt worden waren. In ihrem Bericht, den sie 1984 wie Wicker im Sammelband *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz* veröffentlichten, stand für die AutorInnen insbesondere die Frage im Zentrum, welches Integrationsverständnis für die Eingliederung der Indochinaflüchtlinge am zielführendsten war. Dabei kamen sie zu dem Schluss: »Je kulturell fremder eine Ethnie ist, die bei uns Asyl sucht, desto verfehlter ist eine forcierte Assimilationspolitik. [...] vielmehr sollen die Flüchtlinge die Möglichkeit erhalten, ihre angestammten Werte auf subkultureller Ebene weiterzupflegen. Dabei müssen die Hilfswerke vermehrt zum ›Anwalt‹ der ethnischen Minderheit werden. [...] Um das psychosoziale Gleichgewicht im Exil, oft nach einer traumatischen Flucht und totaler Entwurzelung wiederzufinden, brauchen Flüchtlinge nicht nur ›Hilfe‹ im karitativen Sinn, sondern vor allem die Möglichkeit weitgehender Selbstbestimmung. [...] Der Weg zur Verwirklichung dieses Zieles führt unter anderem in Richtung ›pluralistische Integration‹.«²⁰⁷

Das Fazit der Metastudie zeigt, dass der strukturfunktionalistische Integrationsansatz bis Mitte der 1980er Jahre auch im Kontext angewandter Forschung im Zuge der Flüchtlingshilfe durch kulturalistische Ansätze erweitert worden war. Ethnologie, Ethnopsychologie und Ethnopädagogik lösten die Soziologie jedoch nicht einfach ab, sondern setzten an ihr an, ergänzten und veränderten das sozialwissenschaftliche Deutungsangebot. Der Begriff der Integration, der sich in den 1970er Jahren durch seinen Fokus auf strukturelle Teilhabe bewusst von der Vorstellung kultureller Assimilation abgesetzt hatte, wurde hier in neuer Weise kulturalisiert. Selbst Hoffmann-Nowotny stellte 1984 in einer Radiosendung fest, dass »die ethnische und kulturelle Distanz der Zuwanderer zur einheimischen Bevölkerung« im Unterschied zur früheren Fremdarbeiterdebatte nun als wichtiger Faktor für die Integration anzusehen

206 Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Protokoll über die Büro-Kommission Sitzung vom 16. November 1982, S. 2 f., in: AfZ IB SFH-Archiv /154 (Sitzungsunterlagen Büro-Kommission, Box 37, 100(A), 1981).

207 Beda Marthy und Kathrin Oester, »Zur Integration von Indochinaflüchtlingen in der Schweiz«, in: *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration*, hg. von Hugo Huber, Freiburg: Universitätsverlag 1984, S. 129–240, hier: S. 229 & 234 f.

war und die Schwierigkeiten in der Integration der außereuropäischen Flüchtlinge und AsylbewerberInnen erklärte.²⁰⁸ Wie der gemeinsame Ausblick des Soziologen und der Ethnologin im Auftrag der Caritas zeigte, stellte sich die Frage nach den gesellschaftspolitischen Konsequenzen einer »pluralistischen Integration«, das heißt ob Integration und ein Fortbestehen kultureller Unterschiede positiv zusammengedacht werden konnten. Ein Kontext, in dem dies weniger auf theoretisch-wissenschaftlicher Ebene denn in der Praxis erprobt wurde, waren interkulturelle Veranstaltungen und Kontaktfeste.

3.8 Vom Tag des Flüchtlings zur »multikulturellen Gesellschaft«, 1980–1990

Auf Anregung der Flüchtlingshilfswerke erklärte die Schweizer Regierung den 21. Juni 1980 zum ersten Tag des Flüchtlings, der fortan jedes Jahr stattfinden sollte.²⁰⁹ Ziel war es, die Bevölkerung über die »weltweite Flüchtlingsnot« sowie die Situation der Flüchtlinge in der Schweiz zu informieren und so ihre Unterstützung zu sichern, vor allem in Form von Spenden. Neben einer Informationskampagne der Hilfswerke waren Aktionen vorgesehen, die Annäherung und Kontakt zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Flüchtlingen, nicht nur den südostasiatischen, fördern sollten.²¹⁰ Dazu griffen die Hilfswerke auf Erfahrungen seit Mitte der 1970er Jahre zurück und organisierte in diversen Städten lokale Feste und Veranstaltungen mit einem breiten Informationsangebot. Die BesucherInnen konnten an einer Vielzahl an Ständen mit Flüchtlingen aus verschiedenen Ländern in Kontakt kommen. Dazu gab es eine »abwechslungsreiche internationale Menükarte (chilenische Empanadas, vietnamesische Spezialitäten und ungarisches Gulasch)« sowie »Auftritte von Flüchtlingen, die ihre Musik, Tänze und anderes« darboten.²¹¹

208 Manuskript für den Hessischen Rundfunk, 13. Juli 1984, S. 5, in: ZB Handschriftenabteilung, Nachlass Hoffmann-Nowotny, Box 10 (Publikationen & Vorträge). Es handelte sich um ein Feature zu einer Tagung, die vom 3. bis 6. Juni im hessischen Bad Homburg stattgefunden hatte. Die Publikation dazu: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Assimilation and Integration of Minorities and Cultural Pluralism: Sociocultural Mechanisms and Political Dilemmas«, in: *Education and the Integration of Ethnic Minorities*, hg. von Dietmar Rothermund und John Simon, London: Francis Pinter 1986, S. 197–208.

209 HEKS, Info-Flüchtlingsdienst, Flüchtlingstag 21. Juni 1980, März 1980, in: J2.233-01#2004/464#239*.

210 Orientierung und Einladung zum Tag des Flüchtlings, Rundbrief der SFH Arbeitsgruppe für den »Tag des Flüchtlings«, Region Basel an die Flüchtlinge in der Region Basel, Ende Mai 1980, in: ebenda.

211 Arbeitsgruppe für den »Tag des Flüchtlings« in Basel / 21. Juni 1980, in: ebenda.



Abbildung 26: Tag des Flüchtlings, Basel 1982 (Quelle: BAR J2.233-01#2004/464#237*/2.990.12.1., mit freundlicher Genehmigung)

Der »Tag des Flüchtlings« griff auf die Praxiserfahrungen gemeinsamer Feste mit AusländerInnen zurück, die in der Schweiz ähnlich wie etwa in Deutschland bereits vor Mitte der 1970er Jahre organisiert wurden.²¹² So hatte im Oktober 1974 das erste landesweite »Kontaktfest für alle Ausländer und alle Schweizer« in Bern stattgefunden. Das Folkloreprogramm »alli zäme« reichte von der »Grupo Español Flamenco« und der »Kindertanztruppe der serbisch-orthodoxen Kirchgemeinde« bis hin zur »ungarischen Tanzgruppe«, vom türkischen Orchester »Ayyildizlar« bis hin zur »Trachtengruppe Buochs« mit Alphorn.²¹³ Die Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer, die das Kontaktfest mitorganisierte hatte, veranstaltete 1978 zu ihrem eigenen zehnjährigen Bestehen ein Jubiläumsfest mit »kulinarischen Spezialitä-

²¹² Zu Deutschland: Özkan Ezli, *Die Politik der Geselligkeit. Gegenwart und Geschichte der »Interkulturellen Woche«. Eine vergleichende kulturwissenschaftliche Untersuchung zu den Mittel- und Großstädten Gera, Jena, Konstanz und Offenbach. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration für das »Jahresgutachten Alltag in der Einwanderungsgesellschaft 2021«*, Berlin: SVR 2020.

²¹³ *Alli zäme – tutti insieme*, Grosses Kontaktfest für Schweiz für alle Ausländer und alle Schweizer, 12. Oktober 1974, Casino Bern, in: SSA Ar 48.20.10 (Verschiedenes 1967–1984, Mappe 4).



Abbildung 27: Interkultureller Austausch am Tag des Flüchtlings, Basel 1982 (Quelle: BAR J2.233-01#2004/464#237*/2.990.12.1, mit freundlicher Genehmigung)

ten aus verschiedenen Ländern« und »folkloristischen Darbietungen«. ²¹⁴ Neben dieser Form der Kontaktfeste fanden ab Mitte der 1970er Jahre in mehreren Schweizer Städten auch linke Festivals statt, die von den Progressiven Organisationen der Schweiz POCH zusammen mit spanischen, italienischen und chilenischen »Genossen«, vor allem von der Federazione Colonie Libere italiane in Svizzera FCLIS, der Asociación de Trabajadores Españoles Emigrantes in Suiza ATEES und der Partido Comunista de España PCE, organisiert wurden und die spezifisch die Solidarität zwischen »Schweizern und Ausländern« zelebrierten. Die größten Veranstaltungen waren das *Volksfäscht / Festa Popolare / Fiesta Popular* auf dem Helvetiaplatz in Zürich und *Unser Fescht / Nostra Festa / Nuestra Fiesta* auf der Wettsteinbrücke in (Klein)Basel. Allein diese beiden jährlichen Festivals, die in Stadtvierteln mit hohen Ausländeranteilen stattfanden, zogen in der zweiten Hälfte der 1970er und auch noch in den 1980er Jahren jährlich Tausende von Besu-

²¹⁴ Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweiz. Ausländer und Schweizer feiern zusammen 10 Jahre, Limmathaus Zürich, 27. Mai 1978, in: ebenda.

cherInnen an, mit Theater- und Filmvorführungen, Kunst- und Tanzperformances, Tanz, Poesie-Lesungen, politischen Diskussionen, Flohmärkten und Tombolas.²¹⁵ Eine Besucherin, die 1978 ihr positives Erlebnis in Basel im Rundbrief der Mitenand-Initiative teilte, beschrieb das Fest als »ein buntes Durcheinander von Ständen, Musik und feinen Gerüchen aus der Küche.«²¹⁶ Das gastronomische Angebot war sowohl mediterran als auch einheimisch und reichte von »risotto, pizza, lasagne, calamares, Gambas, Spiessli« bis hin zu »Sangria, Wein und Bier, Kaffee und Kuchen«.²¹⁷

Die »italienische Küche« hatte bereits seit den 1950er Jahren nach und nach in die Alltags- und Konsumkultur der Schweiz Eingang gefunden. Von den wenigen italienischen Restaurants, die es etwa in Zürich wegen der rigiden Wirtspatentvergabe gab, waren die meisten jedoch auf die bürgerliche Oberschicht ausgerichtet.²¹⁸ Die wenigen Ausnahmen, wie das linke Restaurant *Cooperativo*, wurden nach 1968 nicht selten zu gegenkulturellen Orten, an denen schweizerische und italienische Intellektuelle, KünstlerInnen und politische AktivistInnen zusammenkamen.²¹⁹ Diese Treffpunkte wurden jedoch zunächst ebenso wenig wie die Festivals in Basel, Zürich und anderswo als kulturelle Begegnungstätten verstanden, sondern wenn, dann als Orte, an denen sich »Schweizer und Ausländer« in ihrer internationalen Solidarität miteinander bestärkten. Die Praxis der kulinarischen Solidarität wurde auch auf der nationalen Kundgebung der Mitenand-Initiative im Oktober 1978 aufgegriffen. Erst Ende der 1970er Jahre häuften sich Stimmen, die die

215 Siehe hierzu die entsprechenden Anzeigen und Ankündigungen zu den Festen in der Zeitung der POCH.

216 Elisabeth Bloesch, »unser fescht–nostra festa–nuestra fiesta«, Mitenand Rundbrief/ Bulletin 8, Juli 1978, S. 9, in: SSA Ar 62.40.1.

217 Ankündigung für »unser fescht–nostra festa–nuestra fiesta, 25./26. Juni 1977, Wettsteinbrücke, Kleinbasel«, *PZ Wochenzeitung der Progressiven Organisationen der Schweiz* (POCH), 16. Juni 1977, S. 3, in: SSA Z563/1977. Erst im Zuge der 1980er Jahre wurden italienische und spanische Gerichte nach und nach auch in die Schweizerische Küche integriert. Eine guter Indikator sind hier die »Betty Bossi«-Kochbücher, die die Haushalte in der Schweiz seit den 1970er Jahren erobert hatten. Das »Betty Bossi«-Kochbuch zur Italienischen Küche von 1987 war ein grosser Erfolg und wichtiger Meilenstein im Sinne der kulinarischen Integration. Zur Rolle von *Betti Bossi* für die Verbreitung der »italienischen Küche« in der Schweiz in der Nachkriegszeit siehe: Bellofatto, *Die italienische Küche in der Schweiz*, 2017.

218 Siehe hierzu: Susanne Rudolf, *Italienische Gastronomie. Eine Untersuchung zum Begriff »Ethnic Business« in Zürich. Lizentiatsarbeit*, Universität Zürich: Ethnologisches Seminar 2001.

219 Bellofatto, *Die italienische Küche in der Schweiz*, 2017, S. 200 f. Zur Geschichte des *Cooperativo* im Kontext antifaschistischer italienischer Exilorganisationen siehe etwa: Ursina Weiler, »Arbeiteridentität und Reorganisierung im schweizerischen Exil. Die »Federazione Svizzera del Partito Socialista Italiano« um 1944/45«, in: *Arbeit – Bewegung – Geschichte: Zeitschrift für historische Studien* 20 (1), 2020, S. 69–87.



Abbildung 28: Anzeigen für Solidaritätsfeste (Quelle: PZ-Wochenzeitung der POCH, 22. Juni 1978, S. 3 & 4)

»kulturelle Vielfalt« der Veranstaltungen bzw. die zahlreichen »kulturellen Darbietungen von Emigranten« als wichtiges Element des »gemeinsamen Erlebnisses« hervorhoben.²²⁰

Eine neue ethnische Vielfalt wird sichtbar

Beim Tag des Flüchtlings, der ab 1980 jährlich stattfand, waren politische Semantiken der internationalen Solidarität anders als bei den Festen der POCH und der Mitenand-Initiative explizit nicht erwünscht. Sie wurden, wenn überhaupt, nur gegen den Willen und zum Missfallen der Hilfswerke, die die Veranstaltungen organisierten, eingebracht, etwa durch linke ChileInnen.²²¹ Flüchtlingsgruppen aus Ungarn und Vietnam, die einen anderen sozialen Hintergrund hatten, waren weniger daran interessiert, das Set-

²²⁰ R. G., »Erinnerungen an einen Erfolg«, *Mitenand Rundbrief/Bulletin 11* (Dezember 1978), S. 6, in: SSA Ar 62.40.1.

²²¹ Brief von Christian Plüss (Arbeitsgruppe »Tag des Flüchtlings«) an Herrn Rhyner, Direktor der Grün 80, 10. Juli 1980, in: BAR J2.233-01#2004/464#239*.

Nostra Festa: Drei grossartige Tage!



Abbildung 29: Nostra Festa (Quelle: PZ-Wochenzeitung der POCH, 22. Juni 1978, S. 3)

ting zu »politisieren«. Auch die Orte, an denen die Veranstaltungen zum Tag des Flüchtlings in den Folgejahren angesetzt wurden, spiegelten diese Perspektivverschiebung wider. So fand die Veranstaltung der Hilfswerke in Basel auf dem zentralen Barfüsserplatz statt, also keinem »Ausländerquartier« wie das *Nostra Festa*. Das Publikum, das hier angesprochen werden sollte, waren »Durchschnittsschweizer« bzw. potenzielle SpenderInnen und UnterstützerInnen der staatlich anerkannten Hilfswerke. Dazu wurde ein Jahrmarkt – ein »Märt« – aufgebaut, der »kulturelle Begegnungen« zwischen SchweizerInnen und Flüchtlingsgruppen, aber auch zwischen Flüchtlingsgruppen untereinander ermöglichen sollte. Die Organisatoren schufen eine soziale Raumstruktur, die dialogische in multilogische Interaktion überführte, diese Praxis vorstrukturierte und einüben ließ. Der Jahrmarkt am Tag des Flüchtlings kann als eine kollektive Performance verstanden werden, in der die Vorstellung einer neuen »ethnischen Vielfalt« in der Schweiz sichtbar und für die BesucherInnen im Raum körperlich erfahrbar wurde. Auch wenn in der Materialität des Settings implizit auch eine moralische Ordnung angelegt war, die kulturelle Pluralität positiv konnotierte und aufwertete, war sie letztlich deutungs offen. Kritischere Besucher der Veranstaltung konnten das Nebeneinander der »Grosse(n) Welt auf kleinem Platz« auch als kulturelles »Durcheinander« wahrnehmen. So schrieb ein Journalist zum Tag des Flüchtlings im Jahr 1982: »Was hat Vietnam mit Chile zu tun, was Polen mit El Salvador? Und Tibet, Ungarn? [...] das sind alles Gegensätze. Hier kommt es so richtig augenfällig zum Vorschein. Da müssen die einen flüchten vor denen, die andern vor den andern. Wie gross ist der Barfüsserplatz? Der Widersinn ist schon hier im Kleinen, im kleinen Barfi. »Día de los refugiados« hiess es dort, und gleich daneben: »Ngày dành cho dân ty



Abbildung 30: Chromstahlskulptur INTEGRATION mit Künstler, 1980 (Quelle: BAR J2.233-01#2004/464#235*/2.990.1.19, mit freundlicher Genehmigung)

nan.« Das eine ist die spanische Sprache der Lateinamerikaner, das andere Vietnamesisch. Eine chilenische Musikgruppe zieht Publikum an. Und am Stand der Hoas, der Vietnamesen chinesischer Abstammung, brät eine Frau Rindspiesschen auf einem winzigen Grill. Es sieht aus, wie es in Cholon, dem Chinesenviertel von Ho Tsch Minh-Ville, der früheren Stadt Saigon, heute noch aussieht. Man muss aufpassen, dass man nicht über alle Stände und Warenangebote stolpert, in Cholon und auf dem Barfüsserplatz in Basel.«²²²

Im Gegensatz zu dieser kritischen Sicht auf interethnisches Nebeneinander vertraten die Flüchtlingshilfswerke die Vorstellung einer wohlgeordneten »pluralistischen Integration«. Diese materialisierte sich in einer Skulptur, die der Basler Künstler Thomas Blank anlässlich des nationalen Flüchtlingstages und gefördert durch den Schweizerischen Bankverein geschaffen hatte und die auch auf dem Cover des vorliegenden Buches abgedruckt ist.²²³ Der

²²² Christoph Mangold, »Grosse Welt auf kleinem Platz«, *Basler Zeitung*, 21. Juni 1982, in: BAR J2.233-01#2004/464#237*/2.990.12.1).

²²³ »Ueber 15 Millionen sind ohne Heimat«, *BV Blatt*, 21. Juni 1980, in: BAR J2.233-01#2004/464#235*/2.990.1.19.

Künstler griff das offizielle Motto des ersten Flüchtlingstages »In neuer Erde Wurzeln fassen« auf und nannte seine Chromstahlskulptur »INTEGRATION«. Laut den Organisatoren war es der Arbeit gelungen, die »Eingliederung ganzer Volksgruppen«, symbolisiert durch nebeneinanderstehende kleine zellenartige Gebilde, »in unsere Gemeinschaft«, die durch eine größere kreisförmige Struktur verkörpert wurde, sichtbar zu machen.²²⁴ Die Skulptur ließ jedoch offen, ob die eingewanderten ethnischen Gruppen im Sinne Hoffmann-Nowotnys durch Integration in dem in der Skulptur materialisierten ›Kulturkreis‹ des Aufnahmelandes letztlich aufgehen sollten oder Keimzellen einer dauerhaften kulturellen Vielfalt werden würden. Im Rahmen dieser Flüchtlingstage sowie dem Basler Solidaritätsfest *Nostra Festa* im Kontext der fortbestehenden Mitenand-Bewegung zeichnete sich ein gesellschaftspolitisches Spannungsfeld der multikulturellen Vielfalt ab, das auch in den europäischen Nachbarländern zunehmend thematisiert wurde.

Neue multikulturalistische Politiken in Europa

1980 verfasste der Ausländerreferent der Evangelischen Kirche Deutschland Jürgen Micksch anlässlich des »Tag des ausländischen Mitbürgers« neun Thesen, in denen er feststellte, dass Deutschland eine »multikulturelle Gesellschaft« geworden war.²²⁵ Als Leiter des ökumenischen Vorbereitungsausschusses, an dem auch die griechisch-orthodoxen Kirchen in Deutschland beteiligt waren, setzte er sich dafür ein, den Tag des ausländischen Mitbürgers 1980 unter dem Motto »Verschiedene Kulturen, gleiche Rechte – Für eine gemeinsame Zukunft« abzuhalten. Der Tag war 1975 eingeführt worden, um einen solidarischen Dialog und vor allem »Geselligkeit« zwischen Einheimischen und Ausländern zu fördern.²²⁶ Vergleichbar zur Mitenand-Bewegung ging es darum, die neue Einwanderungsrealität gemeinsam zu gestalten. Dazu wurden jährlich auf lokaler Ebene Veranstaltungen organisiert, die Begegnung und Austausch ermöglichen sollten. Zum Programm dieser »internationalen Feste« gehörten mehrsprachige Vorträge und Podien ebenso wie Tanz- und Musikaufführungen sowie ein kulinarisches Angebot.²²⁷ 1980 wurde der

224 Kommentierte Fotografien der Skulptur, in: ebenda.

225 Ökumenischer Vorbereitungsausschuss für den Tag des Ausländischen Mitbürgers 1980, »Thesen zum Gespräch ›Verschiedene Kulturen – Gleiche Rechte. Für eine gemeinsame Zukunft‹, Frankfurt a. M., 24. September 1980«, in: *Dokumentation des Evangelischen Presse-dienstes EPD* 48, 1980, S. 47–49. Zur Rolle der Kirchen siehe auch nochmals: Lepp (Hg.), *Christliche Willkommenskultur*, 2020.

226 Ezli, *Die Politik der Geselligkeit*, 2020, S. 4f. & 30–32.

227 Jürgen Micksch (Hg.), *Gastarbeiter werden Bürger. Handbuch der evangelischen Ausländerarbeit*, Frankfurt a. M.: Verlag Otto Lembeck 1978, S. 108–111.

Ausländer-Tag in Deutschland erstmals nicht nur als Anlass verstanden, an dem Einheimische und Ausländer solidarisch zusammenkamen, sondern an dem eine neue »kulturelle Vielfalt« im Land sichtbar gemacht werden sollte. Ziel dieses veränderten Framings war es, wie Jürgen Micksch rückblickend feststellte, der negativen Darstellung von Ausländern in der Öffentlichkeit ein positives Bild gegenüberzustellen, das Interesse wecken und zur toleranten Auseinandersetzung mit den neuen »Mitmenschen« vor allem aus der Türkei anregen sollte. Um dies zu erreichen, fasste man im Vorbereitungscommittee den Entschluss, den »Ausländer enger mit dem Begriff einer fremden und anziehenden ›Kultur‹ in Zusammenhang zu bringen«. ²²⁸ Angeregt wurde das neue Konzept durch internationale Debatten um kulturelle Vielfalt und Rechte ethnischer Minderheiten, mit denen Micksch als Geschäftsführer des Churches' Committee on Migrant Workers in Europe in engem Austausch stand. So stellte Micksch die These, nach der Deutschland eine »multikulturelle Gesellschaft« war, auch am Symposium zu »*Multicultural Societies – A Challenge for the Churches*« vor, das 1980 in Frankfurt stattfand und an dem Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, aus Großbritannien, den Niederlanden und auch der Schweiz teilnahmen. ²²⁹ In seiner Eröffnungsansprache stellte er fest, dass die sozialliberale Bundesregierung noch keine offizielle Politik entwickelte hatte, die der Realität Deutschlands als »Einwanderungsland« gerecht wurde und »dass in anderen europäischen Ländern geistige Entwicklungen« zu beobachten waren, an denen man sich in Deutschland orientieren konnte. ²³⁰ Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte war in den westeuropäischen Industrieländern in den 1970er Jahren zunehmend begrenzt oder ausgesetzt worden. ²³¹ Diese Politik verfestigte sich im Zuge der Ölpreiskrise und der folgenden Rezession. Gleichzeitig war damit, wie in der Schweiz bereits in den 1960er Jahren, auch das Bewusstsein geschärft worden, dass diejenigen AusländerInnen, die bereits im Land lebten, faktisch dauerhaft bleiben würden und daher auch kulturell eingegliedert werden mussten. Was das jedoch genau hieß und mit welchen staatlichen Maßnahmen Eingliederung gefördert werden konnte, wurde in

228 Jürgen Micksch, »Deutschsein heißt multikulturell sein – Eine Einführung«, in: *Deutschland – Einheit in kultureller Vielfalt*, hg. von Jürgen Micksch, Frankfurt a. M.: Verlag Otto Lembeck 1991, S. 5–16, hier: S. 5.

229 Ebenda, S. 5 f. Ökumenischer Vorbereitungsausschuss für den Tag des Ausländischen Mitbürgers 1980, »Thesen zum Gespräch«, 1980.

230 Ökumenischer Vorbereitungsausschuss für den Tag des Ausländischen Mitbürgers 1980, »Thesen zum Gespräch«, 1980, S. 5 f.

231 Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe*, 2017, S. 81.

den verschiedenen Ländern im Hinblick auf die spezifischen Situationen und Vorgeschichten unterschiedlich beantwortet.

Die großen Parteien in Deutschland – dies zeigen auch die Reaktionen auf die Thesen zum Ausländer-Tag von 1980 – weigerten sich, Deutschland offiziell als Einwanderungsland zu verstehen und entsprechende gesetzliche Grundlagen auf nationaler Ebene zu schaffen. Die Parteivorsitzenden Willy Brandt (SPD), Hans-Dietrich Genscher (FDP), Helmut Kohl (CDU) und Franz-Josef Strauss (CSU) betonten, dass man die Ausländer nicht zwingen wollte, sich zu »germanisieren« oder ihre kulturelle Identität aufzugeben.²³² Eine dauerhafte politische Anerkennung ethnischer Minderheiten hatte man dabei jedoch nicht im Sinn. Die Unterstützung der Parteien für eine Beibehaltung der eigenen Sprache und Kultur durch die eingewanderten Menschen war ambivalent. Sie hielt auch die Tür offen, dass Einwanderfamilien in die »Heimat« zurückkehren würden. Eingliederung – strukturell und kulturell – wurde hier ebenso wie in der Schweiz vor allem als Sache der Kommunen, Wohlfahrtsorganisationen, Verbände, Kirchen, zivilgesellschaftlichen Initiativen und nicht zuletzt der Ausländerorganisationen angesehen. Insbesondere der Schul- und Bildungsbereich stellte ein Feld dar, auf dem früh interkulturelle Formate erprobt und etabliert wurden.

Elterninitiativen setzten sich sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz dafür ein, dass »muttersprachliche Kurse« offiziell als Teil des schulischen Bildungsangebots anerkannt werden sollten. So forderte etwa die Vereinigung ausländischer Elterngruppen im Kanton Zürich 1982, dass bestehende »Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK)« aufgewertet werden sollten. Der kantonale Erziehungsrat nahm das Anliegen auf und stimmte 1983 einer Neuregelung zu, die das Recht auf unentgeltliche Benutzung von Schulräumen einräumte, die Möglichkeit der Integration des Kursangebots in die ordentliche Unterrichtszeit schuf und dem Eintrag der HSK-Note ins Volksschulzeugnis zubilligte.²³³ In ihrem Bericht zu HSK-Kursen im Kanton Zürich kam die zuständige Leiterin der Sektion Ausländerpädagogik Gita Steiner-Khamsi zu dem Schluss, dass das »muttersprachliche« Angebot die Stellung der »sprachlichen Minderheiten« gestärkt hatte und auch von Fachleuten als Bereicherung des Bildungsangebots wahrgenommen wurde.

²³² Siehe deren die Voten zum Ausländer-Tag in der Dokumentation des Evangelischen Presesdienstes EPD 48, vom 27. Oktober 1980, S. 50–54.

²³³ Gita Steiner-Khamsi und Pädagogische Abteilung Sektor Ausländerpädagogik, *Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Ein Zwischenbericht zum achtjährigen Versuch im Kanton Zürich*, Zürich: Erziehungsdirektion des Kantons Zürich 1988, S. 1; Serra und Pädagogische Abteilung Sektor Ausländerpädagogik, *Kurse in Heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Schlussbericht*, 1991, S. 29.



Abbildung 31: Iranisches Nowruz-Fest einer privaten Farsi-Schule für »muttersprachlichen Ergänzungsunterricht« in Köln, gegründet von Kambiz Espahangizi und Ulrike Löttgen-Espahangizi 1984/85, Vater und Schwester Raika auf der Bühne im Saal der Evangelischen Studiengemeinde ESG in Köln, 1988 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)

Rund die Hälfte aller Kinder aus italienischen, spanischen, jugoslawischen, griechischen, portugiesischen und türkischen Familien nutzten das Angebot.²³⁴ Die große Mehrheit der Schweizer Kantone bot derartige Kurse an. Entsprechend bekräftigte auch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1985 ihre Empfehlungen von 1972 und nahm darüber hinaus interkulturelle Ansätze auf: Laut der EDK war jede »Diskriminierung [...] zu vermeiden«. Es galt der Grundsatz: »[...] die Integration respektiert das Recht des Kindes, die von den Eltern gelebte kulturelle Identität zu bewahren«.²³⁵ Doch während in alltagsnahen Praxisfeldern wie dem Schulwesen interkulturelle Formate eingeführt wurden und pragmatische Ansätze der Geselligkeit und des Zusammenlebens griffen, verschärfte sich der Ton ab den frühen 1980er Jahren in den verschiedenen europäischen Einwanderungsländern auf der Ebene nationaler Politik.

²³⁴ Steiner-Khamsi und Pädagogische Abteilung Sektor Ausländerpädagogik, *Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Zwischenbericht*, 1988, S. 9 & 13.

²³⁵ Ebenda, S. 27 & 29.

In Deutschland kamen Ansätze zu einem einwanderungspolitischen Paradigmenwechsel durch die sozialliberale Regierung Helmut Schmidts im Sinne der kirchlichen Thesen mit dem Misstrauensvotum des Bundestages und der Wahl Helmut Kohls zum Bundeskanzler 1982 zu einem jähen Ende. In Frankreich stießen erste Schritte der 1981 gewählten Regierung von François Mitterand in Richtung pluralistischer Integrationspolitiken im Zuge der Wahlerfolge von Jean-Marie Le Pens Front National ab 1983 auf starken Gegenwind.²³⁶ Während antirassistische Gruppen und junge Menschen aus nordafrikanischen Einwandererfamilien in landesweiten Protesten die Anerkennung der kulturellen Eigenheit der Minderheiten im Zuge der Integration und ein Ende der Diskriminierung forderten, kehrte der Front National das Argument um und stellte kulturelle Vielfalt als Bedrohung für die nationale Identität dar. Mit dieser zunehmend auch medial befeuerten Polarisierung der Einwanderungsdebatten wurden politische Handlungsspielräume auch hier auf nationaler Ebene in den Folgejahren kleiner.

Nach der Wahl von Margaret Thatcher zur Premierministerin 1979 vergrößerten sich in Großbritannien die einwanderungspolitischen Spannungen, die seit der »*Rivers-of-blood*«-Rede von Enoch Powell 1968 entstanden waren, und entluden sich in Protesten und Unruhen wie in Brixton 1981. Ebenso wie die Schweiz war Großbritannien bereits Mitte der 1960er Jahre auf eine doppelte Politik der Begrenzung und Eingliederung von Einwanderung umgeschwenkt, wobei es hier vor allem um postkoloniale Einwanderung aus dem *Commonwealth* ging. Die Zulassungsbeschränkung wurde gesetzlich verankert. Anders als in der Schweiz schuf Großbritannien mit dem *Race Relations Act* von 1965 und 1968, den die Labour-Regierung 1976 nochmals aktualisierte, eine nationale gesetzliche Grundlage, die Diskriminierung im öffentlichen Raum aufgrund von »*race, colour, ethnic and national origin*« sanktionieren sollte.²³⁷ In diesem strukturellen Rahmen, aber auch vor dem Hintergrund der Mobilisierung radikaler Nationalisten und Einwanderungsgegner, entstanden in Industriestädten wie Birmingham auf lokaler Ebene und insbesondere im Bildungsbereich zunehmend Initiativen, die von der ethnischen Vielfalt der SchülerInnen ausgingen und entsprechende Maßnahmen entwickelten. Antirassistische Initiativen und die starke Selbstorganisation der Minderheiten seit den 1970er beförderten die Entwicklung dezidiert »multikultureller« Politiken, die sich einem stark assimilatorischen Verständnis von Einwanderung verweigerten. In seinem Vortrag auf der Konferenz in Frankfurt zum Ausländer-Tag 1980, an dem Micksch seine

236 Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe*, 2017, S. 124.

237 Ebenda, S. 88 & 93.

These zur multikulturellen Gesellschaft der BRD vorstellte, unterstrich daher der Vertreter des *British Council of Churches*, dass auch Großbritannien irreversibel zu einer »multikulturellen Gesellschaft« geworden war, die im britischen Kontext immer auch explizit als »*multiracial*« wahrgenommen und thematisiert wurde.²³⁸

Während die Thatcher-Regierung in den frühen 1980er Jahren auf nationale Einheit setzte und auf Konfrontationskurs mit multikulturellen Projekten ging, schwenkte die niederländische Regierung zu einer Integrationspolitik um, die von der Anerkennung und Förderung »ethnischer Minderheiten« ausging. Wegweisend war hier ein Bericht zu »*Ethnic minorities*«, den der heute renommierte Migrationsforscher Rinus Penninx 1979 im Auftrag des Netherlands Scientific Council for Government Policy für die Regierung erstellt hatte.²³⁹ Vor dem Hintergrund der langen historischen Erfahrungen mit einer politischen Kultur der *Verzuiling*, also der Koexistenz eigenständiger, vor allem konfessioneller »Säulen« der nationalen Gesellschaft,²⁴⁰ und angesichts der starken Einwanderung aus den ehemaligen Kolonialgebieten, vor allem aus Surinam, sowie »Gastarbeitern« etwa aus Marokko und der Türkei, setzte die niederländische Regierung seit 1983 auf eine dezidiert multikulturelle Politik. Dabei sprach sie, wie der niederländische Vertreter auf der Tagung in Frankfurt zum Ausländer-Tag 1980 darlegte, sozial benachteiligten »ethnischen Minderheiten« gewisse Sonderrechte zu. Sie förderte diese aktiv in der Selbstverwaltung und Teilhabe, etwa durch die Einrichtung von »Adviskollegien«, die konsultativ in staatliche Entscheidungsfindungsprozesse miteinbezogen wurden.²⁴¹ Der breite politische Konsens hinter diesen Maßnahmen basierte auch hier auf unterschiedlichen Erwartungen: Integrationsförderung durch Anerkennung kultureller Differenz einerseits und Festschreibung der Andersartigkeit als »ethnische Minderheit« in einer umstrittenen Einwanderungssituation andererseits, bei der Hoffnungen auf eine Rückkehr der Einwanderer

238 Elliott Kendall, »Grossbritannien als multikulturelle Gesellschaft«, in: *Dokumentation des Evangelischen Pressedienstes EPD* 48, 1980, S. 19–31.

239 The Netherlands Scientific Council for Government Policy, *Report 17. Ethnic Minorities. A. Report to the Government. B. Towards an Overall Ethnic Minorities Policy. Preliminary Study by Rinus Penninx*, Den Haag: WRR 1979.

240 Paul Scheffer, *Immigrant Nations*, Cambridge: Polity Press 2011, S. 124.

241 G. M. J. M. Koolen, »Vermittler der Kultur als Brücken der Integration«, in: *Dokumentation des Evangelischen Pressedienstes EPD* 48, 1980, S. 32–46, hier: S. 35. Siehe dazu auch: Virginie Guiraudon, Karen Phalet und Jessika ter Wal, »Monitoring Ethnic Minorities in the Netherlands«, in: *International Social Science Journal* 57 (1), 2005, S. 75–87, hier: S. 75–77; Rinus Penninx, Blanca Garcés-Mascareñas und Peter Scholten, *Policymaking Related to Immigration and Integration. The Dutch Case. Country Report on the Netherlands. IMISCOE Working Papers*, 15, Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies 2007, S. 4 f.

noch nicht allgemein abgeschrieben waren. Antirassistischen AktivistInnen, vor allem denjenigen mit einem marxistischen Hintergrund, war die Ambivalenz der Situation früh bewusst. Sie kritisierten potenziell ausgrenzende und Ungleichheit zementierende Effekte multikultureller Politiken.²⁴² Trotz dieser spannungsreichen Entwicklungen dienten insbesondere auch die Niederlande ebenso wie Großbritannien als Vorbild für die These des ökumenischen Kirchenausschusses in Deutschland, dass die Bundesrepublik eine »multikulturelle Gesellschaft« geworden war. Die Anerkennung kultureller Pluralisierung sollte auch hier mit strukturellen Maßnahmen der Gleichberechtigung und eines Abbaus von Diskriminierung einhergehen.

Noch im gleichen Jahr wurde die Diagnose der Kirchen in Deutschland von fünfzehn Hochschulprofessoren aufgegriffen und heftig kritisiert, im sogenannten *Heidelberger Manifest*. In dem Papier, das 1981 in mehreren rechtsextremen Zeitungen abgedruckt und auch in der breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen wurde, warnten die Wissenschaftler vor den »ethnischen Katastrophen multikultureller Gesellschaften«. Dabei vertraten die Verfasser eine auf szientistischen Argumenten beruhende ethnopluralistische Sicht auf Europa, nach der nationale Kulturen zwar nebeneinander existieren konnten, aber sich nicht vermischen sollten.²⁴³ Jedes Volk, so das Manifest, hätte »ein Naturrecht auf die Erhaltung seiner Identität und Eigenart in seinem Wohngebiet.« Völker wurden dabei als »(biologisch und kybernetisch) lebende Systeme höherer Ordnung mit voneinander verschiedenen Systemeigenschaften« verstanden, »die genetisch und durch Tradition weitergegeben werden.«²⁴⁴ Anders als in dem Struktur-Kultur-Paradigma, das Hoffmann-Nowotny 1980 formuliert hatte, wurde die Systemtheorie hier jedoch nur metaphorisch und als Legitimation einer biologischen Ideologie herangezogen.

Als Vorbild für ihre Ablehnung multikultureller Vorstellungen diente den Verfassern die »Vielvölkernation« Schweiz, die, wie sie betonten, am

242 Ein Beispiel wäre hier Ambalavaner Sivanandan, der britisch-srilankische Direktor des Institute of Race Relations IRR in London, siehe hierzu: Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe*, 2017, S. 265 f. In Frankreich: Meillassoux, »Gegen eine Ethnologie der Arbeitsimmigration in Westeuropa«, 1980.

243 Ich beziehe mich auf die Unterzeichner-Version des Manifests, das vor der Veröffentlichung einer im Ton gemäßigten Version geleakt worden war. Zitiert nach: Peter Dudek und Hans Gerd Jaschke, *Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Zur Tradition einer besonderen politischen Kultur*, Bd. 2, Opladen: Westdeutscher Verlag 1984, S. 302. Siehe dazu auch: Sabine von Dirke, »Multikulti: The German Debate on Multiculturalism«, in: *German Studies Review* 17 (3), 1994, S. 513–536, hier: S. 518 f.

244 Dudek und Jaschke, *Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Zur Tradition einer besonderen politischen Kultur*, Bd. 2, 1984, S. 302.

5. April 1981 mit der Ablehnung der Mitenand-Initiative Europa ein Beispiel gegeben hatten und als »Modell« verstanden wurde. Doch auch wenn hier auf die politischen Entwicklungen in der Schweiz Bezug genommen wurde, war der Begriff der »multikulturellen Gesellschaft« weder in der Mitenand-Bewegung noch in der breiten öffentlichen Debatte in der Schweiz zu der Zeit verwendet worden. Auch für den Schweizer Vertreter auf der Frankfurter Konferenz zum Tag des Ausländers 1980 spielten multikulturelle Semantiken keine Rolle. Der Vortrag von René Riedo, dem damaligen Sekretär der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem EKA, fiel in dem Sinne aus dem Rahmen und beschränkte sich auf die Darlegung der ausländerpolitischen Entwicklungen und Grundsätze in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg im Lichte der öffentlichen Kontroversen um »Überfremdung«. Im Hinblick auf die »gesellschaftliche Eingliederung« der Einwanderer stellte er fest, dass diese einerseits durch die »schrittweise« Verbesserung der »Rechtsstellung der in der Schweiz zugelassenen Ausländer mit wachsender Aufenthaltsdauer« sowie durch »gezielte Förderungsmassnahmen sozialer und menschlicher Art« gewährleistet werden sollte, wobei Letztere nicht weiter ausgeführt wurden.²⁴⁵ Klar war, dass diese weniger vom Bundesstaat denn von Verbänden, Hilfswerken, Kirchen und zivilgesellschaftlichen Initiativen getragen wurden, auch weil es keine gesetzliche Grundlage für staatliches Handeln gab.

Die vom Staat 1970 eingesetzte EKA spielte in diesem Kontext zum einen die Rolle einer Schnittstelle und Plattform, auf der diese Akteure zusammenkommen und sich mit staatlichen Organen koordinieren sollten. Zum anderen war die EKA eine zentrale Instanz der Wissensvermittlung zu Fragen der Eingliederung und der nicht-rechtlichen, »soften« Normensetzung, etwa durch breit zirkulierende Berichte, Konzepte und Praxishandbücher zum Umgang mit dem »Ausländerproblem«. Das Konzept der »Eingliederung« – so der offizielle Sprachgebrauch der EKA – ging davon aus, dass sich die AusländerInnen in der Schweiz »heimisch fühlen« können sollten, ohne deswegen die »angestammte kulturelle Eigenart verlieren zu müssen«. Laut dem EKA Sekretär Riedo hatte sich die Schweizer Regierung der Interpretation angeschlossen, dass Assimilation »niemals erzwungen werden« sollte, nicht die »eigentliche Zielsetzung der Eingliederungsbestrebungen« war und sich allenfalls als »natürliche Folge der Eingliederung« ergeben würde.²⁴⁶ Dies deckte sich nicht unbedingt mit der sozialen Realität von

²⁴⁵ René Riedo, »Die Schweiz: Das Ende der Überfremdungsideologie«, in: *Dokumentation des Evangelischen Pressedienstes EPD* 48, 1980, S. 7–18.

²⁴⁶ Ebenda.

Alltagsvorstellungen sowie der überwachungsstaatlichen Härte fremdenpolizeilicher Praxis. Trotz des integrationspolitischen Aufbruchs in der Zivilgesellschaft existierte diese weiter fort und war 1978 im bis dato erfolgreichsten Schweizer Spielfilm *Die Schweizermacher* karikiert und kritisiert worden. In der Arbeit der EKA deutete sich jedoch ein gewisser Wandel der Vorstellungen in den staatlichen Behörden an. Anfang der 1980er Jahre nahm die EKA zunehmend Anregungen von Ausländerorganisationen sowie von kommunaler Ebene auf. Erstmals konnten auch AusländerInnen in die nationale Kommission berufen werden. Es handelte sich um keine explizit multikulturelle Maßnahme, die auf eine formale Repräsentation ethnischer Minderheiten-Gemeinschaften abzielte. Nichtsdestotrotz war sie Ausdruck einer Entwicklung, bei der sich auf verschiedenen staatlichen Ebenen die Norm etablierte, verschiedene Gruppen von »Ausländern« konsultativ oder zumindest symbolisch in politische Meinungsbildungsprozesse einzubinden, beschränkt auf Fragen, die sie selbst betrafen. Anders als in den Niederlanden, Großbritannien und auch in den Thesen des ökumenischen Kirchenausschusses in Deutschland war damit keine neue politische Vision einer »multikulturellen Gesellschaft« verbunden. Dabei hatte die Vorstellung »kultureller Vielfalt« in der politischen Semantik und Verfassung der Schweiz historisch einen zentralen Platz, anders als in Deutschland und vergleichbar zu den Niederlanden. Dass damit Mitte der 1980er Jahre keine Einwanderungsfragen verbunden wurden, sondern vornehmlich die verschiedenen Sprachregionen und Konfessionen des Landes, zeigte sich auch in der wissenschaftlichen Forschung.

Kulturelle Vielfalt und nationale Identität

1986 nahm das einundzwanzigste Nationale Forschungsprogramm die Arbeit auf und ging im Auftrag der Schweizer Regierung dem Verhältnis von »Kultureller Vielfalt und nationaler Identität« nach. Wie der Programmleiter und Historiker Georg Kreis 1986 in der ersten Ausgabe des NFP-Bulletins *Info 21* darlegte, reagierte das Forschungsprogramm auf die Wahrnehmung eines beschleunigten sozialen Wandels, der eng mit dem Strukturwandel internationaler Arbeitsteilung im globalen Kapitalismus, mit den neuen sozialen Bewegungen und wachsender Mobilität seit den 1970er Jahren zusammenhing.²⁴⁷ Die Ausgangsthese des NFP21 war, dass die kulturelle Vielfalt der Schweiz durch die »mit dem sozialen Wandel verbundene Homogenisierung, Universalisierung, Nivellierung« bedroht war, nach innen, aber auch im Verhältnis der »schweizerischen Eigenheit in einer äußeren, globalen Viel-

247 Georg Kreis, »Thema und Zielsetzungen des NFP 21«, in: *Info 21* 1 (Dezember), 1986, S. 2 f.

falt.« Der soziale Wandel seit den 1970er Jahren wurde als transnationales Phänomen verstanden, das die Schweiz traf, ihre Strukturen angriff und an der »Substanz« nagte. Die Nationalen Forschungsprogramme waren in den 1970er Jahren eingeführt worden, um zentrale gesellschaftliche Herausforderungen aus multidisziplinärer Perspektive wissenschaftlich zu untersuchen. Im Vorlauf auf das 700-jährige Jubiläum der Eidgenossenschaft im Jahr 1991, an dem die Laufzeit des NFP21 endete, sollte das in die Krise geratenen Wechselverhältnis von nationaler Identität und kultureller Vielfalt im Kontext eines globalen Strukturwandels näher beleuchtet werden.²⁴⁸ Vor dem Hintergrund der damals europaweiten Debatten um multikulturelle Minderheitenpolitiken sowie der heutigen Assoziationen mit der Themensetzung des NFP21 ist es erstaunlich, dass Fragen der Migration und einwanderungsbedingten kulturellen Vielfalt hier im allgemeinen Problemaufriss von 1985/86 keine Rolle spielten. Auch unter den über vierzig bewilligten Einzelprojekten gab es nur zwei, die sich überhaupt mit Einwanderungsfragen auseinandersetzten: eines zur »Integration von Ausländern« und eines zu »Einbürgerung und kultureller Vielfalt«, durchgeführt vom Ethnologen Pierre Centlivres an der Universität Neuchâtel.²⁴⁹ Kulturelle Vielfalt bezog sich im NFP21 in erster Linie auf die vier Sprachregionen und die verschiedenen Konfessionen in der Schweiz.

Die Vorstellung von kultureller Vielfalt als Pfeiler der schweizerischen nationalen Identität lässt sich bis zur ersten Bundesverfassung von 1848 zurückverfolgen, wurde jedoch in der Ära des nationalstaatlichen Aufbruchs im 20. Jahrhundert und des »integralen Nationalismus« im Zuge der »Geistigen Landesverteidigung« revitalisiert.²⁵⁰ Zwischen den 1930er und den 1960er Jahren avancierte der Wahlspruch »Einheit in der Vielfalt« zum »Lebensgesetz« eines nationalen Körpers, der das starke Bedürfnis verspürte, seine Grenzen abzustecken und seine Identität gegen alle äußeren Mächte zu definieren.²⁵¹ Die »Landesverteidigung« zielte in zwei Richtungen: Abschottung gegen das umgebende Ausland sowie Abschottung gegen Formen sozialer Heterogenität innerhalb des Landes, die nicht in dieses bereinigte Bild der Schweizer Nation passten. Die ideologische Überhöhung der sprachlichen

248 Siehe dazu: Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, 2015, S. 420–428.

249 Gesamtsicht der Projekte, in: *Info 21* 16 (Dezember), 1991, S. 25.

250 Zum Begriff des integralen Nationalismus im Kontext der Geistigen Landesverteidigung siehe: Kury, *Über Fremde reden*, 2003, S. 16.

251 Pascal Germann, »The Abandonment of Race. Researching Human Diversity in Switzerland, 1944–1956«, in: *Human Heredity in the Twentieth Century*, hg. von Bernd Gausemeier, Staffan Müller-Wille und Edmund Ramsden, London: Pickering & Chatto 2013, S. 85–101, hier: S. 94.

und regionalen Vielfalt ging Hand in Hand mit der Assimilation und wenn nötig Ausgrenzung unerwünschter Gruppen wie »Juden, Landstreicher und eugenisch Unerwünschte«. ²⁵² Der historische Kontext und die sozialen Gruppen, die diese externalisierte Heterogenität innerhalb der Schweizer Gesellschaft repräsentierten, hatten sich in den 1980er Jahren verändert. Die Doppelstruktur einer sichtbaren offiziellen eidgenössischen Vielfalt und einer unsichtbar gemachten marginalisierten Vielfalt ›der Anderen‹ prägte jedoch weiterhin die soziale Praxis, die gesellschaftlichen Institutionen und das Denken, zum Beispiel im NFP21. Hier ging man von der Annahme aus, dass das prekäre Verhältnis zwischen innerer und äußerer kultureller Vielfalt durch weltweite Prozesse der homogenisierenden Modernisierung gefährdet war. Vor dem Hintergrund dieser globalen Kräfte wurde Einwanderung zunächst nicht als relevanter Faktor angesehen. Dies änderte sich im Kontext des NFP21 erst gegen Ende der 1980er Jahre.

Das NFP-Bulletin veröffentlichte im Juni 1988 erstmals eine Reihe von Beiträgen zum Thema einwanderungsbedingter »ethnischer Vielfalt«, die jedoch die Doppelstruktur des Diskurses über Vielfalt in der Schweiz weiter reproduzierten. Die eidgenössische kulturelle Vielfalt wurde weiterhin strikt von der »Diversität ethnischer Minoritäten« getrennt – so der Titel eines Workshops der Schweizer UNESCO-Kommission in Luzern im April 1988, an dem auch NFP21-Mitglieder teilnahmen. ²⁵³ Aus dieser Perspektive betrachtet, mussten die Schweizerinnen und Schweizer in ihrer eigenen vielfältigen Kultur »verwurzelt« sein, um mit der kulturellen Vielfalt der »Fremden und Andersartigen«, die in die Schweiz kamen, umgehen zu können. ²⁵⁴ Die Vorstellung von zwei getrennten kulturellen Vielfalten findet sich im selben Jahr auch im Kontext der Mitenand-Bewegung, wo jedoch auch die Wechselwirkung thematisiert wurde: »So verschiedenartig die Ausländer in der Schweiz von ihrer Herkunft sind, so vielfältig ist der kulturelle Hintergrund, von dem her sie kommen. Diese Kultur bringen sie auch in die Schweiz mit und wollen sie in unserem Land leben. Die kulturellen Einflüsse von aussen auf die der Kulturen in der Schweiz sind keineswegs nur negativ zu bewerten. Sie sind auch nicht derart gross, dass deswegen die Eigenart der schweizerischen Kultur verloren ginge. Im Gegenteil, mit Fug und Recht darf von einer Bereicherung der Schweiz in kultureller Hinsicht gesprochen werden.« ²⁵⁵

252 Ebenda.

253 Editorial, in: *Info 21* 5 (Juni), 1998, S. 1.

254 Michal Arend, »Nationale und ethnische Mischehen in der Schweiz«, in: *Info 21* 5 (Juni), 1988, S. 7–9, hier: S. 9.

255 Ausländer in der Schweiz—Neue Dimensionen, in: Sozialinstitut der KAB, *Ausländer in*

Im Kontext des NFP21 dauerte es bis zum letzten Jahr der Förderperiode, als der Leiter Georg Kreis in einem kurzen Text über »Die multikulturelle Herausforderung« im Bulletin *Info 21* explizit über das Verhältnis beider Formen von Vielfalt in der Schweiz nachdachte: »In der Schweiz ist ebenfalls immer häufiger von Multikulturalismus die Rede. [...] Da wir bereits mit unserem traditionellen Multikulturalismus ausgestattet sind, haben wir uns gegenüber dem neuen Multikulturalismus wenig aufmerksam verhalten. Die ältere Form der kulturellen Vielfalt vermittelt keine besondere Fähigkeit im Umgang mit der neuen Variante. Umgekehrt könnte aber die Auseinandersetzung mit der neuen Vielfalt den Umgang mit der älteren erleichtern.«²⁵⁶

Eine Antwort auf die Frage, in welcher Weise sich die »neue« Vielfalt als hilfreich erweisen könnte, um die »alte« Vielfalt neu zu denken, gab Kreis nicht, abgesehen davon, dass sie sich als Kontrastfolie anbot. Indem er zwischen einer neuen und einer alten Vielfalt unterschied, übersah Kreis die Tatsache, dass die zugrunde liegende Unterscheidung und diskursive Doppelstruktur selbst alles andere als neu war. In seinen Überlegungen klang eine Denkfigur an, die auch für die ethnopsychologische Perspektive kennzeichnend war: Die Auseinandersetzung mit dem Fremden konnte zu einem besseren Verständnis des Eigenen führen. Die Auseinandersetzung mit den fremden Kulturen bzw. der neuen »ethnischen Vielfalt« der AusländerInnen in der Schweiz in den 1980er Jahren hatte, so eine plausible historiografische Erklärung, nicht nur etwas mit den sich wandelnden Einwanderungsrealitäten zu tun, sondern auch damit, dass die Schweizer Gesellschaft angesichts der verschiedenen gesellschaftlichen Umbrüche in einer »Identitätskrise« steckte und an einem neuen nationalen Selbstverständnis in einer veränderten Welt laborierte. In internationalen Fach- und Mediendebatten zirkulierten mögliche Deutungsangebote. Kreis bezog sich vor allem auf die Diskussionen zum Begriff der »multikulturellen Gesellschaft« in Deutschland. Der von den Kirchen bzw. Jürgen Micksch 1980 ins Spiel gebrachte Begriff war mit dem Amtsantritt Helmut Kohls zumindest in der Öffentlichkeit zunächst wieder in den Hintergrund gerückt und erlebte erst 1988 in einem Interview mit dem CDU-Politiker Heiner Geissler in der *ZEIT* seinen wirklichen »Durchbruch«.²⁵⁷ 1989 wurde in Frankfurt das Amt für multikulturelle Angelegenheiten gegründet und

der Schweiz, 1988, S. 3, in: SSA Sachdokumentationen QS 02.3C 1985–1988. Die KAB hatte die Mitenand-Bewegung initiiert.

256 Georg Kreis, »Die multikulturelle Herausforderung«, in: *Info 21* 15 (Juli), 1991, S. 27–29, hier: S. 28.

257 Micksch, »Deutschsein heißt multikulturell sein – Eine Einführung«, 1991, S. 7.

um 1990 erschienen eine Reihe von einflussreichen Publikationen zu dem Thema. Dazu gehörte das vieldiskutierte Buch *Multi Kulti – Spielregeln für die Vielvölkerrepublik* des Politikwissenschaftlers Claus Leggewie, das Georg Kreis der Schweizer Öffentlichkeit vorstellte.²⁵⁸ Kreis diskutierte die Frage der politischen Gestaltung von Einwanderung wie Leggewie im größeren Kontext eines weltweiten Wandels von Konsumkulturen und Lebensstilen. In der *Basler Zeitung* stellte er fest: »Wenn sich die Werbung etwa eines Textilunternehmens mit der Parole ›United Colors‹ multikulturell gibt, ist dies ein Hinweis dafür, dass das Zusammenleben verschiedener Kulturen – wenigstens auf einer bestimmten Ebene – weitgehend akzeptiert ist.«²⁵⁹ Aufbauend auf dieser Diagnose skizzierte Kreis in der Folge in zahlreichen Zeitungsartikeln die Kontouren des »Projekts einer multikulturellen Gesellschaft als große Aufgabe unserer Zeit« und eines »auf Integration angelegten Politikmodells«.²⁶⁰

Georg Kreis war kein Einzelfall: Die Begriffe der »multikulturellen Gesellschaft« und des »Multikulturalismus« wurden ab Ende der 1980er Jahre in unterschiedlichen Kontexten in der Schweiz aus internationalen Debatten und anderen nationalen Kontexten übernommen. So ging die iranisch-schweizerische Bildungsexpertin Gita Steiner-Khamsi 1988 für einen mehrjährigen Forschungsaufenthalt in die USA, nach Großbritannien und Kanada und kehrte mit Ansätzen zu einer »multikulturellen Bildungspolitik« zurück, die auch im Sinne von Initiativen des Europarats und der OECD seit Ende der 1980er Jahre war.²⁶¹ Hans Joachim Hoffmann-Nowotny wiederum verfasste unter dem Eindruck eines akademischen Gastaufenthalts in den Niederlanden einen einschlägigen Bericht zu den »Chancen

258 Ebenda, S. 187–189. Georg Kreis, »Multikulturalismus«, *Solothurner Zeitung*, 16. August 1991.

259 Georg Kreis, »Alle Tage ›Multi-Kulti‹. Zu den Herausforderungen der multikulturellen Gesellschaften«, *Basler Zeitung*, 5. August 1991. Siehe auch: Claus Leggewie, »Europa in den ›United Colors of Benetton‹. Ein Multikultur-Marktbericht«, in: *Kunstforum (Themenheft zu Weltkunst – Globalkultur)* 118, 1992, S. 147–157.

260 Georg Kreis, »Kultureller Wandel fordert Anpassung jedes einzelnen. Das Projekt einer multikulturellen Gesellschaft als grosse Aufgabe unserer Zeit«, *Bündner Zeitung*, 18. Juli 1992; Georg Kreis, »Was heisst Multikulturalismus? Plädoyer für die Förderung eines auf Integration angelegten Politikmodells«, *Luzerner Zeitung / Urner Zeitung / Schwyzer Zeitung / Nidwaldner Zeitung / Zuger Zeitung*, 3. Juli 1992; »Durch die Integration von Ausländern fördern wir auch die Schweiz«. Das Projekt einer multikulturellen Gesellschaft: ihr Ziel, ihre Bedingungen, ihre Probleme – ein Interview mit Georg Kreis«, *Tages-Anzeiger*, 5. Januar 1993.

261 Gita Steiner-Khamsi, *Multikulturelle Bildungspolitik in der Postmoderne*, Opladen: Leske + Budrich 1992; OECD / CERI, *L'éducation multiculturelle*, Paris: OECD / CERI 1987; Conseil de l'Europe, *Projet n. 7 du CDCC: L'éducation et le développement culturel des migrants. Rapport final du groupe de projet*, Strassburg: Conseil de l'Europe 1986.

und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften«. ²⁶² Durch den Import explizit multikultureller Ansätze aus anderen Ländern wurden die Entwicklungen in der Schweiz seit den 1970er Jahren neu perspektiviert und kontrovers diskutiert. Auf der Praxisebene, etwa im Bildungsbereich, spielte zudem der Aufstieg kulturalistischer »Leitkonzepte« in internationalen Organisationen, vor allem der UNO, eine wichtige Rolle. ²⁶³ Zwischen den späten 1970er und 1980er Jahren hatte sich hier ein internationaler normativer Rahmen etabliert, der vom Menschenrecht ethnischer Minderheiten auf Bewahrung ihres kulturellen Erbes und ihrer kulturellen Identität über den Schutz gegen rassistische Diskriminierung bis hin zu Förderung von kultureller Vielfalt führte und der auch auf die Debatten in der Schweiz rückwirkte. Der eigentliche Auslöser für die Konjunktur der Kontroversen um die multikulturelle Gesellschaft, die in der Schweiz ab 1990 einsetzten, waren jedoch nicht nur die Einwanderungsdebatten im Land, sondern ein Ereignis, das weltweit Wellen schlug: Die Veröffentlichung des Romans *Die satanischen Verse* von Salman Rushdie im September 1988. ²⁶⁴

Rushdies literarische Darstellung des Propheten Mohammed löste zunächst in Indien und dann weltweit Proteste unter Musliminnen und Muslimen aus. In Großbritannien wurden Forderungen laut, den Roman zu verbieten. Im Januar 1989 wurde das Buch auf einer Demonstration im englischen Bradford verbrannt. Einen Monat später erließ Ayatollah Khomeini, der religiöse Führer der Islamischen Republik Iran, eine Fatwa wegen vermeintlicher Gotteslästerung, mit der er die Muslime aus aller Welt zur Ermordung des Autors aufrief. Ein Kopfgeld wurde ausgesetzt und der Iran brach die diplomatischen Beziehungen mit Großbritannien ab. Die Rushdie-Affäre entwickelte sich zu einem transnationalen Medienereignis, das die Debatten um Einwanderung und Multikulturalismus in den verschiedenen europäischen Ländern in seinen Bann zog und in einen geopolitischen Kontext überführte, der nicht nur wegen der Ausbreitung eines islamistischen Fundamentalismus, sondern auch mit dem Fall des Ostblocks und des Europäischen Integrationsprozesses um 1990 herum in einem tiefgreifenden Wandel begriffen war.

²⁶² Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat 1992.

²⁶³ Müller und Zifonun, »Cultural diversity als Ethnowissen«, 2016, S. 4–7.

²⁶⁴ Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe*, 2017, S. 180 f.

Die kulturelle Wende der Einwanderung – ein Zwischenfazit

Zwischen den späten 1970er und den späten 1980er Jahren ist in der Schweiz ein Wandel der Deutungsfolie »Kultur« in gesellschaftlichen Debatten um Einwanderung zu beobachten, der sich gerade vor dem größeren historischen Hintergrund des 20. Jahrhunderts deutlich abzeichnet. Seit dem frühen 20. Jahrhundert wurde Eingliederung in der Schweiz vor allem als individuelle kulturelle Anpassungsleistung verstanden. Vor dem Hintergrund der populären Vorstellung, dass die Menschheit in verschiedene, bedingt kompatible Kulturkreise aufgeteilt war und Individuen ihren jeweiligen Kulturkreis verkörperten, galt der Grad ethnischer Fremdheit als Maßstab einer potenziellen Assimilierbarkeit von Einwanderern. Einwanderung ohne kulturelle Assimilation führte aus dieser Sicht zu einer »Überfremdung«, die es zu verhindern galt. Seit Ende des Ersten Weltkrieges prägt diese Vorstellungswelt in der Schweiz nationalstaatliche bzw. fremdenpolizeiliche Selektionsentscheide im Hinblick auf die Zulassung, Niederlassung und Einbürgerung von AusländerInnen. Im Zuge der Ausländerbeschäftigung nach dem Zweiten Weltkrieg und speziell mit der Wende hin zu einer aktiven Eingliederungspolitik in den 1960er Jahren wurde diese Vorstellung von Assimilation, nach der kulturelle Distanz durch individuelle Anpassung aufgehoben werden musste, revitalisiert. Dies betraf staatliches Handeln, öffentliche Diskurse und auch eine sich neuformierende rechte Bewegung gegen »Überfremdung«. Zur selben Zeit verbreitete sich ausgehend von internationalen Fachdebatten in der Schweiz aber auch ein neues Verständnis von Assimilation, das beidseitige Annäherung von Einwanderern und Einheimischen, Zusammenarbeit und gesellschaftliche Öffnung ins Zentrum rückte, statt individuelle kulturelle Anpassung und Unterordnung der AusländerInnen. Die begriffliche Unterscheidung von kultureller Assimilation und struktureller Integration, die in der Schweiz von der Soziologie ins Spiel gebracht wurde, beförderte in den 1970er Jahren eine politische Ausdifferenzierung der Perspektiven auf Einwanderung. Rund um die Mitenand-Initiative bildete sich eine landesweite integrationspolitische Solidaritätsbewegung, in der die Frage kultureller Assimilation, die vornehmlich mit fremdenpolizeilicher Überfremdungsabwehr in Verbindung gebracht wurde, in den Hintergrund rückte und stattdessen Forderungen nach struktureller Öffnung und Teilhabe gestellt wurden. Die politische Konfliktlinie beim Thema Eingliederung artikulierte sich hier auch entlang der konzeptuellen Unterscheidung von Struktur und Kultur. Es handelte sich in der Zeit um eine gesamtgesellschaftlich gesehen randständige Bewegung, deren Vorstellungen trotz der deutlichen Abstimmungs-niederlage der Mitenand-Initiative 1981, längerfristig nicht ohne Einfluss blieben.

Ab Ende der 1970er Jahre gewannen kulturalistische Argumentationen in diesen integrationspolitischen Kontexten wieder stärker an Gewicht, allen voran bei der Erziehung und Bildung der »Zweiten Generation« sowie bei der Betreuung südostasiatischer Flüchtlinge im Kontext der Indochina-Aktion der Schweizer Hilfswerke. In beiden Bereichen kamen unterschiedliche Akteure zu dem Schluss, dass die Stärkung kultureller Identität krisenhaften Entwurzelungserfahrungen entgegenwirken und so Integrationschancen vergrößern konnte. Die integrationspolitische Aufwertung der Deutungsfolie »Kultur« wurde auf wissenschaftlicher Ebene durch ethnologische und ethnopsychologische Perspektiven »auf die eigene Gesellschaft« getragen, die um 1980 einen Aufschwung erlebten. Diese machten der strukturfunktionalistischen Soziologie, die den Anschluss an neuere kulturwissenschaftliche Kultur-Konzepte verloren hatte, ihre Rolle als Leitdisziplin in dem Thema streitig. Dabei muss der wissenschaftliche Paradigmenwechsel in der Einwanderungsforschung als Ausdruck einer umfassenderen Konjunktur des Kulturellen im Zuge des weltweiten Strukturwandels seit den 1970er Jahren verstanden werden. Umgekehrt prägten wissenschaftliche Deutungsangebote und Wahrnehmungsmuster diese Konjunktur aktiv mit. Wissenschaftliches Wissen und nicht-wissenschaftliche Vorstellungen von Kultur durchdrangen sich gegenseitig. Verstärkend wirkte, dass sich die Vorstellung eines Rechts ethnischer Minderheiten auf Wahrung ihrer kulturellen Identität ab Ende der 1970er Jahre im Kontext der Vereinten Nationen durchsetzte und auf internationaler Ebene als normatives Leitkonzept etablierte.

Anders als noch in den frühen 1970er Jahren nahmen integrationspolitische Anliegen in den 1980er Jahren nicht nur in der Schweiz vermehrt kulturalistische Perspektiven ein. Im Unterschied zum traditionellen Diskurs kultureller Assimilation, der auch in dieser Zeit weiterhin in der Öffentlichkeit wirkmächtig war, zielte die Betonung »kultureller Eigenheiten« der Einwandergruppen in Differenz zur Aufnahmegesellschaft nicht auf ausgrenzendes Othering, sondern auf Anerkennung, Unterstützung und Inklusion ab und wurde von ausländischen Jugendlichen, deren Familien und speziell von Flüchtlingen selbst eingefordert. Das Entstehen expliziter und impliziter multikultureller Politiken lässt sich um 1980 in diversen europäischen Einwanderungsländern in je spezifischer Weise und auf unterschiedlichen Ebenen beobachten, allen voran in Großbritannien und den Niederlanden. Der kulturpolitische Aufbruch in der Einwanderungsfrage muss im größeren Kontext eines gesellschaftlichen Wandels verstanden werden, im Zuge dessen sub-, gegen- und fremdkulturelle Identitäten als soziale Distinktionsangebote zu wichtigen Ressourcen neuer ökonomischer Verwertungsspiralen und Konsumkulturen aufstiegen. Auch aufgrund der

tatsächlichen Diversifizierung der Einwanderung durch die Ankunft neuer, außereuropäischer Flüchtlingsgruppen entwickelte sich bis Ende der 1980er Jahre in der Schweiz ein neues Bewusstsein für eine einwanderungsbedingte »ethnische Vielfalt« im Land, die aufgrund der Rezeption internationaler Fachdebatten, aber auch durch transnationale Medienereignisse zunehmend als »multikulturelle Herausforderung« wahrgenommen wurde. Der Aufstieg und Wandel kulturalistischer Deutungsmuster in integrationspolitischen Kontexten in den 1980er Jahren wirkte auf die allgemeine Wahrnehmung in der Schweizer Öffentlichkeit zurück und verschob das diskursive Feld der Einwanderungspolitik als Ganzes. Begriffe wie (multi)kulturelle Identität, Differenz und Vielfalt wurden zu Allgemeinplätzen, die auch von Einwanderungsgegnern und neurechten bzw. rechtspopulistischen Stimmen nach und nach übernommen wurden. Alte kulturalistische Diskurse der Ausgrenzung und des Rassismus wurden an die Entwicklungen der 1980er Jahre angepasst, die angesichts neuer globaler Dynamiken auch durch eine Krise nationaler Identitäten in den postindustriellen Ländern geprägt waren.

Die Diagnose, dass sich in der Zeit ein »kultureller Neo-Rassismus« entwickelt habe, in dem Kultur vor allem als funktionales Äquivalent eines tabuisierten Rasse-Begriffs zu verstehen wäre, greift nicht nur für den Fall Schweiz analytisch zu kurz.²⁶⁵ Sie ist selbst ein Produkt der Entwicklungen der 1980er Jahre und muss daher vielmehr als historischer Einsatz betrachtet, denn als analytische Deutungsfolie vorausgesetzt werden.²⁶⁶ So ließe sich sagen, dass sich Logiken der rassistischen Ausgrenzung und Diskriminierung im Zuge der allgemeinen Konjunktur des Kulturellen in den 1980er Jahren ebenso konzeptuell neu aufstellten, wie die der Integration und Anerkennung – nicht selten in Wechselwirkung. Der *cultural turn* führte zu neuen Ambivalenzen in den Debatten um Einwanderung, die sich nicht mehr wie noch in den 1970er Jahren vornehmlich entlang der begrifflichen Unterscheidung zwischen kultureller Assimilation und struktureller Integration organisierten, sondern entlang der Achse unterschiedlicher Bewertungen von Differenz und Pluralisierung im Prozess kultureller Integration. Die Fatwa gegen Salman Rushdie markiert hier einen wichtigen Umschlagpunkt. Die öffentlichen Debatten um die Bewertung kultureller Unterschiede im Zuge von Einwanderungsprozessen wurden hier nicht nur auf eine gesamtgesellschaftliche Ebene, sondern in einen neuen geopolitischen Kontext transponiert, der im Epochenjahr 1989/90 an Kontur gewann. Die Verzahnung nationaler

265 Koller, *Rassismus*, 2009, S. 89.

266 Siehe etwa: Etienne Balibar und Immanuel Wallerstein, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris: La Découverte 1988.

Einwanderungsdebatten und globaler Entwicklungen wurde greifbar und mobilisierte einen Diskurs über das »Scheitern der multikulturellen Gesellschaft«, der bis in die Gegenwart fortreicht.²⁶⁷ Auch in der Schweiz wurden die Einwanderungsdebatten in Wissenschaft und Politik in den 1980er Jahren nicht nur kulturalistischer, sondern auch globaler geführt. Sie drehten sich zunehmend um weltweite »Migration« – ein Begriff, der in der Schweiz überhaupt erst in diesem Kontext gesellschaftliche Verbreitung fand.

267 Chin, *The Crisis of Multiculturalism in Europe*, 2017, S. 237.

4 Flucht, Migration und »neue Völkerwanderungen« – globale Verschiebungen, 1983–1993

»Das Boot ist nicht mehr die Schweiz, das Boot ist die Welt.«¹ Mit dieser Aussage, die in der Schweizer Asylbewegung bis heute aufgegriffen wird, passen Rudolf Karlen vom Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz HEKS und der Journalist Heinz Däpp 1984 eine zentrale Metapher aus der schweizerischen Diskussion um die Flüchtlingspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg an die internationalen Entwicklungen der frühen 1980er Jahre an.² Neue weltweite Fluchtbewegungen erreichten auch die Schweiz und lösten öffentliche Kontroversen aus. In der globalen Entgrenzung der Boots-Metapher kam eine veränderte Wahrnehmung von asyl- und flüchtlingspolitischen Akteuren zum Ausdruck. Die Frage der Aufnahme und Eingliederung von Flüchtlingen und Einwanderern allgemein wurde im Laufe der 1980er Jahre in den Kontext weltweiter Veränderungen und Dynamiken gerückt. Damit geriet die demografische Ungleichentwicklung zwischen »unterentwickelten« Ländern, die eine »Bevölkerungsexplosion« erlebten, und westlichen Industriestaaten, deren Bevölkerung alterte und abnahm, in den Fokus.

Die perspektivische Verschiebung in der Einwanderungspolitik hin zu weltweiten Bevölkerungsbewegungen lässt sich an der Verbreitung des Begriffs »Migration« im politischen Diskurs in der Schweiz ab Mitte der 1980er Jahre festmachen. Hier kam ein Bewusstsein für globale Zusammenhänge und Veränderungen zur Sprache, das sich in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg in unterschiedlichen Bereichen entwickelt hatte und mit dem globalen Strukturwandel »nach dem Boom« weiter verstärkte. Schon in der Soziologie der Weltgesellschaft der 1960er Jahre war Migration als strukturelle Kopplung und Interaktion von inter- und intranationalen Systemen verstanden worden. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny verband in seiner Migrationstheorie Fragen der Entwicklung, globalen Ungleichheit, Bevölkerungsbewegungen und Integration. Auf politischer Ebene hatten sich die Themen- und Handlungsfelder Entwicklung und Einwanderung seit den 1970er

1 Heinz Däpp und Rudolf Karlen, *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, Basel: Lenos Verlag 1984, S. 8.

2 Jonathan Pärli und Freiplatzaktion Zürich (Hg.), *Die Welt ist unser Boot – 30 Jahre FPA Zürich die Freiplatzaktion. Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015*, Zürich: Freiplatzaktion 2015.

Jahren zunehmend auseinanderentwickelt. Die zivilgesellschaftliche Dritte-Welt-Bewegung und das Feld der Entwicklungszusammenarbeit, auf dem sich auch staatlich anerkannte Hilfswerke aktiv zeigten, waren vornehmlich international ausgerichtet. Für die Bewegung zur solidarischen Eingliederung ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien hingegen, die sich in den 1970er Jahren unter dem Banner der Miteinand-Initiative landesweit organisiert hatte, war die Schweizer Gesellschaft der primäre politische Bezugsrahmen, trotz des Bewusstseins für die internationale Dimension der Ausländerbeschäftigung. Aufgrund dieser Divergenz von internationaler Entwicklungs- und nationaler Eingliederungspolitik spielte der Begriff »Migration« in den 1970er Jahren in der Schweiz keine relevante Rolle und wurde allenfalls in Expertenkontexten in Bezug auf englisch- oder französischsprachige internationale Fachdebatten verwendet. Vor dem Hintergrund der Auswirkungen des Strukturwandels seit den 1970er Jahren näherten sich die Perspektiven der globalen Ungleichheit bzw. Entwicklung und der nationalstaatlich ausgerichteten Ausländerintegration im Laufe der 1980er Jahre wieder an. Ausgangspunkt hierfür waren neue weltweite Flüchtlingsbewegungen, die auch die Schweiz erreichten und zu asylpolitischen Auseinandersetzungen führten. Im Zuge dessen entwickelte sich der Begriff »Migration« in zweifacher Hinsicht zu einem globalen Brückenkonzept: zum einen verband er nationale mit internationalen Perspektiven und zum anderen setzte er verschiedene politische Gestaltungsfelder wie Ausländerbeschäftigung, Asylpolitik, internationale Flüchtlingshilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik und Integration in einem übergeordneten Rahmen in neuer Weise in Bezug.

Eine zentrale Rolle für die zunehmende Wahrnehmung der Einwanderungsfrage vor einem geografisch und politisch »globalisierten« Problemhorizont – der Begriff der Globalisierung wurde erst in den frühen 1990er Jahren in der Schweiz politisch aufgegriffen – spielten wiederum die Hilfswerke. Diese waren sowohl in der Flüchtlingsbetreuung als auch in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv und stellten zudem ein wichtiges Bindeglied zwischen zivilgesellschaftlichen Initiativen, sozialen Bewegungen, staatlichen Behörden und internationalen Organisationen dar. Im nächsten Kapitel werden die perspektivischen Verschiebungen der Debatten um Einwanderung in der Schweiz hin zum Globalen rekonstruiert, ausgehend von asylpolitischen Initiativen der Hilfswerke über neue bevölkerungs- bzw. wissenspolitische Initiativen in der Bundesverwaltung, die auch mit einer Computerisierung staatlicher Statistiken einhergingen, und Konzepte einer neuen »ganzheitlichen Migrationspolitik«, die in den frühen 1990er Jahren von der Schweizer Regierung aufgegriffen wurden, bis hin zu Kontroversen über eine »neue Völkerwanderung« in die »multikulturelle Gesellschaft«.

4.1 Die »ersten Asylbewerber« und die Tamilen-Studie von 1983/84



Abbildung 32: (Im)Mobilität und Stillleben im Flüchtlingszentrum Bex, 1983 (Quelle & Fotografie: Werner Haug, Privatarchiv, mit freundlicher Genehmigung)



Abbildung 33: Fotoserie zu den »ersten Asylbewerbern« in der Schweiz, 1983 (Quelle & Fotografien: Werner Haug, Privatarchiv, mit freundlicher Genehmigung)

1983 erstellte Werner Haug im Flüchtlingszentrum Bex des Schweizerischen Roten Kreuz SRK eine Serie von Fotografien von den »ersten Asylbewerbern«. Die Porträtaufnahmen fassten den Beginn einer neuen Ära weltweiter Flüchtlingsbewegungen ins Bild.³ Bis zum Ende der Indochina-Aktion im Jahr 1982 war die Asylpolitik der Schweiz stark auf internationale Flüchtlingshilfe ausgerichtet gewesen und hatte vornehmlich darin bestanden, sogenannte Kontingentflüchtlinge aufzunehmen. So hatte sich die Schweiz seit Ende des Zweiten Weltkrieges gegenüber dem UNHCR und dem Internationalen Roten Kreuz bereiterklärt, Kontingente von Flüchtlingen aus Krisengebieten aufzunehmen, etwa aus Ungarn, Tibet, der Tschechoslowakei, Vietnam, Kambodscha und Laos. Die ausgewählten Flüchtlinge erhielten Asyl in der Schweiz, ohne dafür ein individuelles Gesuch stellen zu müssen. Die Anzahl derjenigen, die auf eigene Faust in die Schweiz

³ Siehe auch: Marie-Claire Caloz-Tschopp, *Flüchtlingspolitik am Ende? Von den politischen Flüchtlingen zu den »neuen« Flüchtlingen*, Zürich: Gegen Verlag 1982.

kamen, etwa mit einem Touristenvisum, um dort einen Asylantrag zu stellen, war im Vergleich lange vernachlässigbar und spielte auch in der öffentlichen Wahrnehmung nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst keine signifikante Rolle. Dies änderte sich erst in den frühen 1980er Jahren, als Menschen aus außereuropäischen Ländern erstmals im größeren Umfang eigenständig in die Schweiz einreisten, um einen Asylantrag zu stellen. Grund hierfür waren nicht nur politische Ereignisse wie der Militärputsch in der Türkei 1980 oder die Revolution und der Kriegsausbruch im Iran. Wie das abgebildete Poster im Flüchtlingsheim Bex andeutete, das Werner Haug ebenfalls fotografierte, hatte sich die Reichweite von Fluchtbewegungen auch aufgrund der wachsenden globalen Mobilität der Menschen vergrößert. Flugreisen wurden insgesamt zum Massenphänomen.⁴ Zudem trat in der Schweiz 1981 ein vergleichsweise liberales Asylgesetz in Kraft. Da es jedoch keine staatliche Infrastruktur gab, um die wachsende Zahl von neuen »Asylbewerbern« während der laufenden Gesuche zu betreuen, waren die entsprechenden Hilfswerke wie schon bei den Kontingentflüchtlingen für die Aufnahme und Betreuung zuständig. Auch aufgrund des Austauschs auf internationaler Ebene war man sich hier, wie die Fotoserie von Haug verdeutlicht, entsprechend früh bewusst, dass eine neue Epoche begonnen hatte, in der Flüchtlinge zu einem »Weltproblem« wurden.⁵ Internationale Fluchtbewegungen wurden nicht mehr als temporäre Folgeerscheinungen einzelner krisenhafter Situationen angesehen, sondern als Ausdruck struktureller globaler Ungleichheiten und somit als ein soziales Phänomen, mit dem dauerhaft zu rechnen war.⁶ Im Wortlaut der Hilfswerke klingt dies wie folgt: »Der wachsende Flüchtlingsstrom, der sich von den Länder der Dritten Welt in die reichen Industrieländer des Westens ergießt, hat seine Ursachen im sich verschärfenden Nord-Süd-Konflikt«.⁷

4 Für die BRD siehe: Bösch, »Boom zwischen Krise und Globalisierung«, 2016, S. 359.

5 So nahmen etwa VertreterInnen der Schweizer Hilfswerke an der internationalen Tagung der deutschen SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema »Weltproblem Flüchtlinge – eine neue europäische Herausforderung – Fragen der Koordination nationaler und internationaler Flüchtlingshilfe« vom 31. Mai bis 1. Juni 1980 teil. Siehe den Anmeldetalon in: AfZ IB SFH-Archiv /154 (Sitzungsunterlagen Bürokommission, Box 37, 99(A), 1976–1980).

6 Marie-Claire Caloz-Tschopp, »Die ›neuen‹ Flüchtlinge, die Nord-Süd-Beziehungen und der Nationalstaat«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 5, 1985, S. 173–194.

7 Auf der Suche nach der Zukunft. Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka – Analysen und Handlungsvorschläge. Teil I: Einführung und Zusammenfassung. Projektgruppe »Tamilen«. Im Auftrag von: Brot für Brüder/Caritas Schweiz/Fastenopfer/HEKS/Helvetas/Swissaid, S. 5, in: BAR J2.233-01#2004/464#270* (HEKS/Tamilenstudie).

Asylpolitik und medialer Strukturwandel

Die neue Asyleinwanderung aus der »Dritten Welt« wurde in der Schweizer Öffentlichkeit zunächst von Menschen aus der Türkei und von »den Tamilen« verkörpert.⁸ 1982 stellten rund hundert vornehmlich tamilische Männer in der Schweiz ein Asylgesuch. Nach Ausbruch des bewaffneten Konflikts mit der singhalesischen Bevölkerung wuchs ihre Zahl auf rund zweitausend Personen an. Diese im Gesamtbild der Einwanderung in die Schweiz vergleichsweise geringe Zahl erfuhr eine überproportional große öffentliche Aufmerksamkeit, auch weil sich die Anwesenheit der tamilischen Asylbewerber vor allem auf Bern konzentrierte. In der Bundesstadt stellte man fest: »Plötzlich war die Dritte Welt sichtbar da, in der Berner Bahnhofshalle, auf der Strasse, suchte nach Arbeit, Unterkunft und Hilfe bei Sozialämtern und Hilfswerken.«⁹ Anders als die Flüchtlinge aus Indochina kurz zuvor stießen Tamilen in der Bevölkerung auf starke Ressentiments, die durch Aussagen aus der Politik und durch die Berichterstattung in Boulevard-Zeitungen wie dem *Blick* weiter geschürt wurden. Für viele Menschen in der Schweiz repräsentierten »die Tamilen« das vermeintliche »Versagen« einer allzu liberalen Asylpolitik. Sie standen daher auch im Fokus der Kontroversen rund um die erste Revision des Asylgesetzes im Jahr 1984, in dem das Asylverfahren verkürzt, das Recht der Asylbewerber zu arbeiten eingeschränkt und die staatliche Wegweisung nach abgelehnten Gesuchen vereinfacht wurde.¹⁰ Vor dem Hintergrund dieser asylrechtlichen Änderungen kündigte die Schweizer Regierung im selben Jahr einen Grundsatzentscheid zur möglichen Rückschaffung von abgelehnten tamilischen AsylbewerberInnen an.

Der Druck der Boulevardmedien auf den Bundesrat im Vorfeld dieses Entscheids muss im Zusammenhang eines medialen Strukturwandels gesehen werden. In den 1980er Jahren entwickelte sich die Schweiz zu einer »Stimmungsdemokratie«, in der sich die Rahmenbedingungen für politische Meinungs- und Willensbildung aufgrund der Pluralisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung der Medien wie in anderen Ländern grundlegend veränderten. Politische Themen wurden zunehmend personalisiert, auch

8 Olivier Fahir Tezgören, »Von ›Pseudotouristen‹ zu ›Pseudoasylanten‹. Die Einwanderung aus der Türkei in die Schweiz im Fokus schweizerischer Migrationsbehörden 1960 bis heute«, in: *Neue Menschenlandschaften. Migration Türkei-Schweiz, 1961–2011*, hg. von Mustafa Ideli, Virginia Suter Reich und Hans-Lukas Kieser, Zürich: Chronos 2011, S. 47–75.

9 Auf der Suche nach der Zukunft. Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka – Analysen und Handlungsvorschläge. Teil III: Aufenthalt in der Schweiz. Projektgruppe »Tamilen«, S. 7, in: BAR J2.233-01#2004/464#270*.

10 Auf der Suche nach der Zukunft. Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka – Analysen und Handlungsvorschläge. Teil I: Einführung und Zusammenfassung, S. 7, in: ebenda.

in den Kontroversen um das Asylrecht.¹¹ Im September 1984 publizierte der *Blick* eine Titelstory, nach der tamilische Flüchtlinge eine psychisch kranke Frau in Bern verschleppt und vergewaltigt haben sollten.¹² Die Geschichte stellte sich später als falsch heraus, führte aber zunächst zu einer ganzen Reihe von Artikeln im *Blick* zum »Tamilen-Problem« und zum »Flüchtlings-Problem« allgemein.¹³ Insbesondere Politiker der Nationalen Aktion NA profilierten sich im *Blick* mit der Forderung, Straftäter und solche, deren Asylanträge abgelehnt worden war, unverzüglich auszuschaffen, und nur noch Gesuche aus dem europäischen »Kulturkreis« zu prüfen.¹⁴ Auch in anderen Zeitungen wurde vermehrt über kriminelle »Schlepperbanden« berichtet, die die tamilischen Flüchtlinge vermeintlich ins Land brachten. AsylbewerberInnen aus Sri Lanka und der Türkei wurden als »Pseudoasylan-ten« und »Wirtschaftsflüchtlinge« bezeichnet, die nur auf der Suche nach Arbeit und Wohlstand ins Land gekommen seien und daher nicht als »echte« Flüchtlinge akzeptiert werden durften.¹⁵ Die mediale Skandalisierung der Tamilen als personalisierte Verfehlung der Asylpolitik wurde von der Rechten als Chance verstanden, die eigene Anti-Überfremdungspolitik strategisch neu auszurichten. Der mediale Wandel und die Reorganisation rechtspopulistischer Initiativen verstärkten sich ab Mitte der 1980er Jahre gegenseitig. Da der Kampf gegen die Einwanderung von südeuropäischen »Fremdarbeitern« nach der Krise Mitte der 1970er Jahre sowie der fortschreitenden Normalisierung ihrer Anwesenheit im Land spürbar an Zugkraft verloren hatte, brachte sich die neue Rechte – nicht nur in der Schweiz – über die neue Asyleinwanderung aus der »Dritten Welt« politisch wieder ins Spiel.¹⁶ Dabei konnten sie von der medial verstärkten Vorstellung profitieren, dass eine schier unbewältigbare Masse von Flüchtlingen aus fremden Kulturkreisen in

11 Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, 2015, S. 456–459.

12 »Kranke Frau die ganze Nacht von 6 Männern vergewaltigt«, *Blick*, 12. September 1984, Titelseite.

13 Jürg Mosimann, »Wächst Tamilen-Problem Behörden über den Kopf?«, *Blick*, 13. September 1984, S. 3; »Blick-Leser fordern die Behörden auf: Löst endlich das Flüchtlings-Problem«, *Blick*, 17. September 1984, S. 5.

14 »NA-Nationalrat: Tamilen ohne Asyl-Recht sollen heim«, *Blick*, 14. September 1984, S. 2; Jürg Mosimann und Rolf Widmer, »Jetzt über 20000 Flüchtlinge in der Schweiz!«, *Blick*, 20. September 1984. Für die Zusammenstellung der *Blick*-Artikel zu dem Thema danke ich Srdjan Tesnjak, der im Herbstsemester 2018 bei mir hierzu eine Seminararbeit verfasst hat.

15 Siehe hierzu die zahlreichen Zeitungsartikel in den entsprechenden Sachdokumentationen im Schweizerischen Sozialarchiv sowie der SFH-Pressedokumentation im Archiv für Zeitgeschichte.

16 Siehe dazu auch die Einschätzung in: Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008. Für Deutschland: Poutrus, *Umkämpftes Asyl*, 2019.

der Schweiz Asyl suchte.¹⁷ Das Bild von sich türmenden Aktenbergen in den Asylbehörden, das in der Tagesschau des Schweizer Fernsehens immer wieder bei Beiträgen zum Thema gezeigt wurde, illustrierte diese Problemwahrnehmung anschaulich.¹⁸ Gleichzeitig regte sich aber auch der Widerstand in der Zivilgesellschaft gegen die Diffamierung und drohende Ausschaffung von Flüchtlingen. So schaltete das Ehepaar Heidi und Peter Zuber am 26. Oktober 1984 im *Blick*, *Bund* und *Tages-Anzeiger* ein Inserat, in dem sie in der Tradition der »Freiplätze« dazu aufriefen, abgewiesene tamilische Flüchtlinge in einem Akt zivilen Ungehorsams privat unterzubringen. Es handelte sich um die Geburtsstunde der Aktion für abgewiesene Asylbewerber AAA und der »Asylbewegung« in der Schweiz.¹⁹

Tatsächlich waren die Behörden auf die wachsende Zahl von individuellen Asylanträgen nicht vorbereitet. Die Bearbeitungszeit der Gesuche beim verantwortlichen Bundesamt für Polizeiwesen am Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD stieg bis Mitte der 1980er auf mehrere Jahre an. Die polarisierte öffentliche Stimmung, aber auch die Trägheit und das Unvermögen der staatlichen Behörden schnell zu reagieren, stellten die Hilfswerke vor die Herausforderung, zeitnah ein eigenes asylpolitisches Konzept zu entwickeln. Dazu führten sie eine Studie durch, die verschiedene Optionen im Umgang mit den tamilischen Flüchtlingen genauer beleuchtete und »Modellcharakter« hatte.²⁰ In ähnlicher Weise sollten in Zukunft auch für andere Flüchtlingsgruppen asylpolitische Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden. Ziel der Hilfswerke war es, sowohl die Möglichkeiten der »Rückführung« tamilischer Flüchtlinge in die Herkunftsregion als auch die Aussichten einer Integration in die Schweizer Gesellschaft und die dafür notwendigen asylrechtlichen Rahmenbedingungen zu prüfen. Gleichzeitig sollte abgeklärt werden, ob und inwiefern die Schweiz außenpolitisch dazu beitragen konnte, den Konflikt in Sri Lanka zu entschärfen, um den Ursachen der Flucht entgegenzuwirken. Dazu mussten Erkundigungen vor Ort eingeholt werden, in Sri Lanka ebenso wie in den Flüchtlingsunterkünften in der Schweiz. Entsprechend kamen für die Studie sowohl Hilfswerke

17 Zur medialen Dramatisierung kultureller Differenz siehe: Bischoff, *Blickregime der Migration*, S. 168.

18 Siehe hier die Ergebnisse einer Studentin von mir: Yael Kälin, »Die Asyldebatte bleibt heiss«. *Eine Untersuchung der Asyldebatte im Spiegel der Schweizer Tagesschau 1984–1987*, Bachelorarbeit: Historisches Seminar Universität Zürich 2020.

19 Pärli, »Legal, illegal – wer genau?«, 2020, S. 192.

20 Auf der Suche nach der Zukunft. Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka – Analysen und Handlungsvorschläge. Teil I: Einführung und Zusammenfassung. S. 8, in: BAR J2.233-01#2004/464#270*.

zusammen, die in der Flüchtlingshilfe aktiv waren, wie die Caritas Schweiz und HEKS, als auch solche, deren Arbeitsschwerpunkt in Entwicklungszusammenarbeit lag und die Projekte in Sri Lanka und Indien hatten, wie Brot für Brüder, Fastenopfer, Helvetas und Swissaid. »Mit Genugtuung« stellten die Teilnehmenden der Hilfswerke-Sitzung im Juli 1984, an der die »Projektstudie Tamilen« auf den Weg gebracht wurde, fest, dass hier »zum ersten Mal Vertreter der Flüchtlingshilfe und der Entwicklungshilfe gezielt zusammensitzen«.²¹ Die Perspektiven der Integration und Entwicklung, die sich in den 1970er Jahren im Kontext auch in der Praxis ausdifferenziert hatten, liefen Mitte der 1980er Jahre in der Studie der Hilfswerke im Rahmen eines neuen flüchtlingspolitischen Ansatzes wieder zusammen.

Die Tamilen-Studie

Auf Vorschlag von Walter Schmid, dem Geschäftsführer der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH, beauftragten die Hilfswerke den Ethnologen und Journalisten Rolf Probala mit der Leitung der »Tamilen-Studie«.²² Probala hatte zwischen 1971 und 1977 bei Lorenz Löffler am Ethnologischen Seminar der Universität Zürich studiert und arbeitete in der Folge beim Schweizer Radio DRS als Redakteur für die Bereiche Kultur, Gesellschaft und Politik. Über persönliche Netzwerke in der ökumenischen Kirchenbewegung hatte Probala in den 1970er Jahren eine tamilische Delegierte im Weltkirchenrat WCC kennengelernt, die zusammen mit ihrem singhalesischen Ehemann jedes Jahr für Sitzungen des WCC in die Schweiz kam. Das Ehepaar Probala freundete sich mit den beiden an, besuchte sie 1979 für sechs Wochen in Sri Lanka und lernte dabei die Insel kennen. Aufgrund dieser begrenzten, aber zu der Zeit in der Schweiz seltenen Landeskenntnis, in Kombination mit seiner ethnologischen Ausbildung, wurde Probala in den frühen 1980er Jahren zum gefragten Experten für das »Tamilen-Problem« bei staatlichen Behörden, Hilfswerken und in den Medien.²³ Die Vorgeschichte dieser individuellen Expertise verdeutlicht die sozialhistorische Bedeutung internationaler Organisationen wie dem Weltkirchenrat als Einrichtungen, in denen sich transnationale persönliche

21 Protokoll Nr. 2 der ad hoc »Projektstudie Tamilen«, Sitzung vom 6. Juli, Bern, 12. Juli 1984, S. 1, in: BAR J2.233-01#2004/464#271* (Auf der Suche nach der Zukunft, 1984–1986).

22 Der folgende Abschnitt bezieht sich auf: Interview mit Rolf Probala, 23. Juli 2019, Zürich.

23 Siehe zum Beispiel: Rolf Probala, »Zerbricht Sri Lanka?«, *Tages-Anzeiger*, 11. April 1983; ders., Ein Konflikt zwischen Rassen und Kulturen. Der aktuelle Hintergrund: Sri Lankas tief-sitzenden Probleme, *Tages-Anzeiger*, 29. Juli 1983; ders., Sri-Lanka-Tamilen: Leben im Klima von Angst und Tod, *Luzerner Neuste Nachrichten*, 4. April 1984. Aus dem Privatarchiv von Rolf Probala.

Beziehungsnetzwerke anbahnten und so auch ein neues Bewusstsein für globale Zusammenhänge gefördert wurde.

Im August 1984 erteilten die Hilfswerke Prohala den Auftrag, die »Tamilen-Studie« zu koordinieren und zusammen mit einer Projektgruppe durchzuführen. Dabei waren auch VertreterInnen der Hilfswerke involviert, unter anderem Werner Haug vom SRK, Walter Schmid von der SFH und Rudolf Karlen vom HEKS.²⁴ Ziel war es, zeitnah praxisrelevantes Wissen zu produzieren, um dem Bundesrat vor seinem für Oktober 1984 angesetzten Entscheid bzgl. der Rückschaffung der tamilischen Flüchtlinge konkrete asylpolitische Handlungsvorschläge vorlegen zu können. Die Studie sollte anhand der Situation tamilischer Flüchtlinge exemplarisch unterschiedliche Konzepte im Umgang mit der neuen Asyleinwanderung ausloten. Dass sich die zuständigen Bundesbehörden und Hilfswerke hierbei einen Wettlauf lieferten, zeigte sich auch darin, dass der Leiter des Bundesamts für Polizeiwesen zusammen mit dem untergeordneten Chef der Abteilung Flüchtlinge bereits im August 1984 für eine Abklärung der Lage nach Sri Lanka reiste. Er wollte den Hilfswerken und ihrer Studie zuvorkommen.

Die Delegation der Behörden traf sich mit Vertretern der Regierung sowie der Tamil United Liberation Front und kam auf ihrer *fact finding*-Mission zu dem Schluss, dass keine gravierende Gefährdung der tamilischen Flüchtlinge bei einer möglichen Rückkehr festzustellen war.²⁵ Der Geograf Urs Geiser von der Universität Zürich hingegen, der jahrelang als Entwicklungsexperte in Sri Lanka gearbeitet hatte und von Ende Juli bis Mitte September in Sri Lanka Recherchen und Gespräche durchführte, kam in seinem Bericht für die Tamilen-Projektgruppe der Hilfswerke zu einem konträren Ergebnis: Eine Rückführung erschien ihm »zu riskant aus humanitären Gründen«, da sich Sri Lanka in einer »sehr kritischen Phase befand« und die Regierung keine Garantien gab.²⁶ Auch die alternativ erwogene Ansiedlung tamilischer Flüchtlinge in Südindien kam seiner Einschätzung nach trotz der kulturellen Nähe aus politischen Gründen nicht in Betracht. Zudem hatten Gespräche mit unterschiedlichen Einrichtungen vor Ort gezeigt, dass eine Unterstützung

24 Adressliste der Projektgruppe »Tamilenstudie«, 3. August 1984, in: BAR J2.233-01#2004/464#271*.

25 Bericht über die Abklärungen in Sri Lanka vom 11.–20. August 1984, EJPD, Bundesamt für Polizeiwesen, 29. August 1984, in: BAR J2.233-01#2004/464#270*. Zur Vorstellung, dass es sich hier um eine Mission zur Faktensuche handelte, siehe: Stellungnahme zum Bericht der Herren Hess und Hadorn zu den Abklärungen in Sri Lanka vom 11.–20. August 1984, Projektgruppe Tamilen, Mitte Oktober 1984, S. 9, in: ebenda.

26 Urs Geiser, Vertraulicher Bericht. Zur Situation in Sri Lanka und Handlungsmöglichkeiten aus Schweizer Sicht, Mitte September 1984, in: ebenda.

von Schweizer Seite bei der Konfliktlösung in Sri Lanka nur dann begrüßt wurde, wenn es keine direkte politische Einmischung gab. Unter diesen Voraussetzungen fand einige Monate später im Januar 1985 in Zusammenarbeit mit dem MARGA-Institut (Sri Lanka Centre for Development Studies) in Colombo eine Tagung statt, in der die »*swiss experience*« des demokratischen Föderalismus und Kulturpluralismus als mögliches Modell für Sri Lanka vorgestellt und diskutiert wurde. Neben den Schweizer Fachleuten nahmen rund fünfzig sri-lankische VertreterInnen aus regierungsnahen Kreisen, oppositionellen Gruppen, parteiunabhängigen Interessengruppen und den Medien an dem Workshop teil. Auch wenn man von Seiten der Hilfswerke nicht in »paternalistischer Weise« auftreten wollte und keine Erwartung hegte, dass der Erfahrungsaustausch auf der Tagung unmittelbar zur Konfliktlösung beitragen konnte, so sah man hier einen »kleinen Beitrag zur Lösung vom Problem der tamilischen Flüchtlinge in der Schweiz«, die auf »Ursachenbekämpfung und nicht allein auf Symptombekämpfung zielt«. ²⁷ Das Tagungskonzept basierte auf einer globalen Perspektive, die Einwanderungsdynamiken in der Schweiz nicht nur stärker mit den Ursachen für Auswanderung in den Herkunftskontexten zusammendachte, sondern prinzipiell auch die Möglichkeit ins Auge fasste, außenpolitische Mittel und Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Asyl- und Ausländerpolitik einzusetzen. Unterschiedliche politische Handlungsfelder wurden hier modellhaft in einem größeren strategischen Horizont zueinander in Bezug gesetzt.

Dieser neue Zusammenhang zeigte sich auch in der Teilstudie, die sich mit dem Aufenthalt der tamilischen Flüchtlinge in der Schweiz auseinandersetze. Rolf Probala beauftragte Hans-Rudolf Wicker, den er aus dem Ethnologie-Studium kannte, eine Studie zu den soziokulturellen Hintergründen, der Flüchtlingssituation und Perspektiven der Tamilen in der Schweiz durchzuführen. ²⁸ Wicker konnte sich dabei auf die Erfahrungen beziehen, die er im Jahr zuvor zusammen mit Werner Haug in der psychosozialen Beratungs- und Betreuungsstelle für südostasiatische Flüchtlinge des SRK gemacht hatte. Neben Hans-Rudolf Wicker waren zwei weitere EthnologInnen direkt und indirekt in die Studie involviert, die ebenfalls mit Probala in Zürich studiert hatten: Carlotta von Waldkirch stellte den Bericht zum Aufenthalt der tamilischen Flüchtlinge in der Schweiz zusammen. Und im Austausch mit Verena Tobler Müller, die zu der Zeit im Auftrag der SFH ein

27 Bericht zum Seminar: Dialogue on Pluralism, Participation and Democracy – The Swiss Experience, Colombo, 16.–18. Januar 1985, organisiert vom MARGA-Institut, Colombo, Sri Lanka, in Zusammenarbeit mit Brot für Brüder, Caritas Schweiz, Fastenopfer, Heks, Helvetas, Swissaid, Februar 1985, Zürich, S. 9, in: BAR J2.233-01#2004/464#271*.

28 Interview mit Rolf Probala, 23. Juni 2019, Zürich.

Durchgangsheim im Kanton Zürich leitete, erhielt Probala aus erster Hand Informationen zur Aufnahme- und Betreuungspraxis.²⁹

Wickers Team vom Ethnologischen Seminar der Universität Bern führte Interviews sowohl mit den Flüchtlingen als auch mit BetreuerInnen in den Flüchtlingszentren durch. Wie schon im Rahmen der Indochina-Aktion äußerten diese das Bedürfnis »nach mehr Information zu den kulturellen und sozialen Hintergründen dieser spezifischen ethnischen Gruppe«. ³⁰ Entsprechend stellte der Bericht auch hier, trotz allgemeiner Bedenken zur »subjektiven Unzulänglichkeit« in »ethnischen Persönlichkeitsbeschreibungen«, dann doch zentrale kulturelle Rahmenbedingungen des tamilischen Charakters vor, im Hinblick auf Familienverständnis, Geschlechterverhältnis, Religion, Nahrung, Körperpflege und Gesundheit. ³¹ Anhand der Auswertung von über zweihundert Fragebögen kam man zu dem Schluss, dass die tamilischen Flüchtlinge vornehmlich aus der Mittel- und unteren Oberschicht stammten und eher gut gebildet waren. ³²

Bei der Bewertung der Situation der tamilischen Flüchtlinge in der Schweiz stach ein wichtiger Unterschied zur Indochina-Aktion ins Auge: Sie wurden nicht in privaten Unterkünften, sondern dauerhaft in Flüchtlingszentren untergebracht, wo sie mit Heimleitungen konfrontiert waren, die »offensichtlich überhaupt nicht oder zu wenig auf den Umgang mit einer [...] kulturell sehr fremden Gruppe vorbereitet« waren. ³³ Da die individuellen Asylentscheide ausstanden und die Frage möglicher Ausschaffungen ungeklärt war, ergriffen die Hilfswerke anders als bei den Flüchtlingen aus Vietnam, Laos und Kambodscha keine Eingliederungsmaßnahmen. Es gab entsprechend auch keine Betreuungsgruppen mit freiwilligen HelferInnen aus der Bevölkerung, die die Flüchtlinge wie im Fall der Indochina-Aktion bei der »Integration« unterstützten. Dies deckte sich mit den Ergebnissen der Befragungen der Flüchtlinge, die gezeigt hatten, dass »die Tamilen selbst unbedingt in ihr Heimatland zurückkehren wollten, sobald es die Lage erlaubte«. ³⁴ Beunruhigend erschien Wicker, dass viele nach einigen Monaten in der Flüchtlings-

29 Ebenda, sowie Interview mit Verena Tobler Linder, 7. Dezember 2018, Zürich.

30 Auf der Suche nach der Zukunft. Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka – Analysen und Handlungsvorschläge. Teil III: Aufenthalt in der Schweiz. Beilage 4. Tamilen in der Schweiz. Soziokulturelle Hintergründe, Flüchtlingssituation, Perspektiven. Eine Untersuchung des Seminars für Ethnologie der Universität Bern im Auftrag der Projektgruppe »Tamilen« der Hilfswerke, Bern, September 1984, S. 1, in: BAR J2.233-01#2004/464#270*.

31 Ebenda, S. 17.

32 Ebenda, S. 28 & 31.

33 Ebenda, S. 44.

34 Ebenda, S. 52.

unterkunft in einen »Lagerkoller« verfielen, vermehrt zu Alkohol griffen und aggressives Verhalten zeigten.³⁵ Verstärkt wurde diese Situation durch den Entscheid, dass AsylbewerberInnen erst nach sechs Monaten Aufenthalt eine Lohnarbeit aufnehmen durften. Neben diesen rechtlichen Rahmenbedingungen einer unsicheren Lebenssituation und den sozialen Spannungen in den Heimen waren die Flüchtlinge mit offenen Ressentiments in der Schweizer Bevölkerung konfrontiert. Wickers Bericht stellte fest, dass Tamilen aufgrund ihrer »dunklen Hautfarbe« als Menschen aus der Dritten Welt identifiziert wurden und bei den SchweizerInnen Ängste auslösten, die »durch gruppenhaftes Auftreten in der Öffentlichkeit, sprachliche und allgemeine kulturelle Barrieren zu einer Bedrohung anwachsen« konnten.³⁶ Aufgrund dieser sozialen Dynamiken, dem kulturellen »Identitätsverlust« und der unsicheren Exilsituation ging der Bericht von »vermehrten seelischen Problemen« bei den tamilischen Flüchtlingen aus.³⁷ Um die Situation zu verbessern, schlug der Bericht Maßnahmen vor, die sich an der Indochina-Aktion orientierten: entgegenkommende Unterstützung durch Behörden und Hilfswerke statt bürokratischer Gängelung, Einbezug der Flüchtlinge bei der Gestaltung des Alltags in den Durchgangszentren und möglichst rasche dezentrale Unterbringung in privaten Unterkünften. Zudem sollte vergleichbar zum *An Lac* des SRK eine psychosoziale Beratungsstelle für Tamilinnen und Tamilen eingerichtet werden, in der mindestens eine tamilische Person als VermittlerIn und eine EthnologIn mit Erfahrung in Sozialarbeit mitwirkten.³⁸ Im Hinblick auf mögliche Maßnahmen zur dauerhaften Eingliederung hielt sich der Bericht zurück. Eher sollten sinnvolle Weiterbildungsangebote geschaffen werden, die den Flüchtlingen Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln, die »nach ihrer Rückkehr« für sie selbst und ihr Land nützlich wären. Um diese »Rückkehrvorbereitung mit entwicklungspolitischer Perspektive« richtig aufzugleisen, planten die Flüchtlingshilfswerke und Entwicklungsorganisationen, ihr »Erfahrungs- und Wissenspotenzial« zusammenzubringen und zu kooperieren.³⁹ Der Politik empfahl die Tamilen-Studie die Einrichtung eines »kleinen Asyls« durch einen Zusatz zu Artikel 9 im Asylgesetz. Kollektiv Verfolgten sollte ohne aufwendiges Individualverfahren vorläufiges Asyl gewährt werden, auch um die Behörden zu entlasten und den Druck aus den öffentlichen Debatten zu

35 Ebenda, S. 59.

36 Ebenda, S. 50.

37 Ebenda, S. 60.

38 Ebenda, S. 62.

39 Auf der Suche nach der Zukunft. Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka – Analysen und Handlungsvorschläge. Teil I: Einführung und Zusammenfassung, S. 12, in: BAR J2.233-01#2004/464#270*.

nehmen. In dieser Zeit sollte sich der Staat jedoch verpflichten, zum einen durch außen- und entwicklungspolitische Maßnahmen darauf hin zu wirken, die Rückkehr der Flüchtlinge in den »Verfolgerstaat« in absehbarer Zeit zu ermöglichen, und zum anderen Rückkehrvorbereitungen der Flüchtlinge etwa in Form von Bildungsangeboten zu unterstützen.⁴⁰

Bereits im September 1984 veröffentlichten die Hilfswerke einen Zwischenbericht zur Tamilen-Studie, den sie dem Bundesrat zukommen ließen, um auf den Grundsatzentscheid im Oktober betreffend einer möglichen Rückführung der Flüchtlinge einzuwirken. Dabei stellten sie fest, dass eine Rückführung von Tamilen »nicht verantwortbar« war und stellten das Konzept eines »Asyl auf Zeit« vor.⁴¹ Trotz des klaren Votums der Hilfswerke entschied die Schweizer Regierung, auch »um die innenpolitischen Wogen zu glätten«, dass eine Rückführung nach Sri Lanka aus humanitärer Sicht prinzipiell möglich war.⁴² Sie folgte damit der Einschätzung des Bundesamtes für Polizeiwesen, das zur selben Zeit ihren umstrittenen Bericht zur Abklärungsmission in Sri Lanka publizierte, der von den Hilfswerken, in der linken Öffentlichkeit und asylpolitischen Solidaritätsbewegung stark kritisiert wurde.⁴³

Mitte November 1984 stellten die Hilfswerke der Öffentlichkeit auf einer Pressekonferenz in Bern den Abschlussbericht der Tamilen-Studie mit dem Titel *Auf der Suche nach der Zukunft* vor. Die Zeitungen gaben den Vorschlag zu einem »kleinen Asyl« interessiert wieder.⁴⁴ Gleichzeitig riefen die Hilfswerke zu einem grundsätzlichen Umdenken auf: Die »neue Flüchtlingspolitik«, für die die Tamilen-Studie Modellcharakter hatte, sollte in Zukunft eine »differenzierte Kombination von liberaler Asylpolitik, Entwicklungspolitik und Aussenpolitik« umfassen.⁴⁵ Der Tatsache, dass Entwicklungsorganisationen und Flüchtlingshilfswerke hier zum ersten Mal in einem konkreten Projekt systematisch zusammengearbeitet hatten, wurde »grundsätzlicheres Gewicht« beigemessen.⁴⁶ Zudem zitierten die Hilfswerke im Pressecommuniqué den zu

40 Ebenda, S. 15.

41 Was geschieht mit den Tamilen? Eine Rückführung von Tamilen gegenwärtig nicht verantwortbar, Pressekonferenz vom 18. September 1984, in: BAR J2.233-01#2004/464#272*.

42 Protokoll über die Telefonkonferenz des SFH-Vorstands vom 4. Oktober 1984, in: ebenda.

43 Siehe etwa: Urs Zwicky, »Abgeschoben und gefoltert«, in: *WOZ – Die Wochenzeitung* 35 (31. August 1984), <https://www.woz.ch/o635/aus-woz-nr-35-84-31-august-1984/abgeschoben-und-gefoltert>.

44 Siehe dazu die Presseschau in: ebenda.

45 Auf der Suche nach der Zukunft. Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka – Analysen und Handlungsvorschläge. Teil I: Einführung und Zusammenfassung, S. 6, in: BAR J2.233-01#2004/464#270*.

46 Pressekonferenz Projektgruppe »Tamilen«, Bern, 16. November 1984, in: BAR J2.233-01#2004/464#272*.

Beginn des Kapitels genannte Satz von Rudolf Karlen und dem Journalisten Heinz Däpp, der aus ihrer Sicht am besten auf den Punkt brachte, »worum es geht«: »Das Boot ist nicht mehr die Schweiz – das Boot ist die Welt.«

Auf Grundlage weiterer Eskalation des Konflikts in Sri Lanka machte der Bundesrat bereits im Dezember 1984 eine Kehrtwende und sprach ein generelles Heimschaffungsverbot aus. Die Lage der tamilischen Flüchtlinge in der Schweiz blieb jedoch auch in der Folge prekär. Während sich die Debatten in der Schweizer Öffentlichkeit im Vorfeld der zweiten Revision des Asylgesetzes weiter politisch polarisierten, setzten sich Initiativen der Hilfswerke, aber vor allem auch eine an Fahrt aufnehmende zivilgesellschaftliche Asylbewegung für die Aufnahme und Betreuung der neuen Flüchtlinge aus der »Dritten Welt« ein. Dabei wollte man nicht nur in der Schweiz der humanitären Tradition gerecht werden, sondern gleichzeitig auch die Ursachen der weltweiten Fluchtbewegungen im Blick behalten. Im ersten Prospekt der Zürcher Freiplatzaktion für Asylbewerber, die 1985 aus der ökumenischen Basisbewegung heraus gegründet wurde, kam diese globale Perspektive, die auch die Tamilen-Studie geprägt hatte, explizit zum Ausdruck: »Die Welt ist unser Boot. Die Freiplatzaktion möchte eine Gegenkraft zur fremdenfeindlichen Stimmung des Volkes wie auch zur jetzigen harten Asylpolitik sein. Wir sind der Meinung, dass Flüchtlinge uns, weit über das humanitäre Prinzip hinaus, unmittelbar etwas angehen. [...] Wir leben heute als Nationen in weltumspannenden Ordnungen, die wir mitbestimmen und die uns bestimmen. [...] Wir sind uns bewusst, dass Flüchtlingshilfe nicht die Lösung des Flüchtlingsproblems ist. [...] Da es sich bei den Symptomen um Menschen handelt, verdienen sie unsere ganze Aufmerksamkeit. Flüchtlinge sind Signale für die brennendsten Probleme unserer Welt. Schliessen wir vor ihnen nicht unsere inneren und äusseren Grenzen!«. ⁴⁷ Auch die Medien griffen die nunmehr globalisierte flüchtlingspolitische Boot-Metapher auf. Am 25. August 1985 widmete sich Rolf Probala, nach Abschluss der Tamilen-Studie wieder zur Arbeit beim Radio zurückgekehrt, im Rahmen der DRS-Sendung »Südsicht – Dritte Welt im Gespräch« dem Thema »Das Boot ist die Welt«. ⁴⁸

Die öffentliche Kontroverse zur Frage des Asyls für tamilische Flüchtlinge verdeutlichte die wachsenden Spannungen zwischen den zuständigen

47 Zitiert nach: <https://www.freiplatzaktion.ch/geschichte> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

Siehe weiterhin: Jonathan Pärli, »Die Welt ist unser Boot: Die Freiplatzaktion Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015«, in: *Die Welt ist unser Boot. 30 Jahre FPA Zürich die Freiplatzaktion. Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015*, hg. von Freiplatzaktion Zürich, Zürich: Eigenverlag 2015, S. 20–114.

48 Liste der Radio DRS – Radiosendungen 1979–1990 von Rolf Probala, in: Privatarchiv Rolf Probala.

Asyl-Behörden und den Hilfswerken. In den frühen 1980er Jahren gewann bei letzteren eine neue Generation von MitarbeiterInnen an Einfluss, die – wie Rudolf Karlen beim HEKS oder Walter Schmid bei der SFH – mit der ökumenischen Basisbewegung und speziell mit Dritte-Welt- und Asylhilfe-Initiativen in Austausch standen, sympathisierten oder sogar in ihnen engagiert waren. Die anerkannten Hilfswerke gerieten damit zunehmend in ein politisches Spannungsfeld zwischen staatlichen Akteuren, traditionellen Spendermilieus in der Bevölkerung und neuen sozialen Bewegungen. Gleichzeitig fungierten sie als Transmissionsriemen, über die Inhalte, Perspektiven und auch Personen aus der Flüchtlingshilfe bzw. der Entwicklungszusammenarbeit in staatliche Organe gelangten.

Aufgrund der öffentlichen Kontroversen rund um das »Tamilen-Problem« leitete die neue Direktorin des EJPD Elisabeth Kopp, die am 2. Oktober 1984 als erste Frau zur Bundesrätin ernannt wurde, eine Reorganisation des überlasteten Asylbereichs ein. Hierzu schuf sie die Position des »Delegierten für das Flüchtlingswesen«, die sie 1985 mit dem freisinnigen Parteigenossen und Winterthurer Stadtrat Peter Arbenz besetzte. Arbenz hatte nicht nur als Mitglied des Schweizer Aufklärungsdienst SAD an der antikommunistischen »Geistigen Landesverteidigung« im Kontext des Kalten Krieges mitgewirkt, sondern besaß auch langjährige Auslandserfahrung in humanitärer Entwicklungszusammenarbeit. Von 1969 bis 1973 war er Geschäftsleiter der Helvetas (ehemals: Schweizerisches Hilfswerk für aussereuropäische Gebiete SHAG) gewesen.⁴⁹ Als Delegierter für das Flüchtlingswesen übernahm Arbenz die Führung der rund fünfzig MitarbeiterInnen, die bis dahin am Bundesamt für Polizeiwesen die Asylgesuche bearbeitet hatten. Eine der Neuerungen, die Arbenz in Angriff nahm, war der Aufbau länderspezifischer Dossiers, die – wie bei der Tamilen-Studie der Hilfswerke – auf Grundlage von Recherchen in den Herkunftsländern angelegt wurden und bis heute als Entscheidungsgrundlage für Asylentscheide dienen.⁵⁰ Ein weiterer Personaltransfer von den Hilfswerken in staatliche Behörden war Werner Haug, der 1986 von der Flüchtlingshilfe beim SRK zum Bundesamt für Statistik BFS in die demografische Abteilung wechselte. Sowohl Haug als auch Arbenz spielten, wie

49 Interview mit Peter Arbenz, 24. Juli 2019, Winterthur. Siehe zu dem das Interview mit Arbenz in: Thomas Gull und Dominik Schnetzer, *Die andere Seite der Welt. Was Schweizerinnen und Schweizer im humanitären Einsatz erlebt haben*, Baden: hier + jetzt 2011, S. 153–170.

50 Ebenda, S. 167. Siehe hierzu auch die frühere Forderung der Flüchtlingshilfswerke an die Politik, solche Länder-Dossiers anzulegen: Walter Schmid, »Alternative Ansätze in der Asylpolitik«, in: *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, hg. von Heinz Däpp und Rudolf Karlen, Basel: Lenos Verlag 1984, S. 371–384, hier: S. 373 f. Sowie Stephen Parak, *Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019. Eine Bestandesaufnahme*, Bern: Staatssekretariat für Migration SEM 2020, S. 31.

im Folgenden nachgezeichnet wird, eine wichtige Rolle für die Etablierung eines neuen Konzepts von »weltweiter Migration« in Bundesverwaltung und Politik sowie der damit verbundenen Perspektivverschiebung.

4.2 *Weltweite Migrationen und Bevölkerungsszenarien am Bundesamt für Statistik, 1980–1987*

1987 veröffentlichte das Bundesamt für Statistik BFS die Ergebnisse einer von der Regierung in Auftrag gegebenen Perspektivstudie, in der verschiedene Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz bis zum Jahr 2025 vorgestellt wurden.⁵¹ Die Studie bedeutete eine Verschiebung in der staatlichen Demografie der Schweiz, da hier zum ersten Mal nicht die Reproduktion, also Fruchtbarkeit und Sterblichkeit der einheimischen Bevölkerung im Zentrum der Betrachtungen standen, sondern die möglichen Auswirkungen von »Migrationen« als Ausdruck »weltweiter demographischer Umwälzungen«.⁵² Gemeint war das rasante Bevölkerungswachstum in den »Entwicklungsländern«. Dabei handelt es sich um ein Thema, das seit dem Bericht des Club of Rome von 1972 zu den *Grenzen des Wachstums* und der daran anknüpfenden Weltbevölkerungskonferenz der UNO in Bukarest 1974 die internationalen Debatten prägte. Im Kontrast dazu stand der gleichzeitige Geburtenrückgang und Alterungsprozess der Bevölkerung in den Industriestaaten, der auch in der Schweiz seit den späten 1960er Jahren zu beobachten war. Verantwortlich für die Studie zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz war Werner Haug, der nach Abschluss seiner Doktorarbeit bei Hoffmann-Nowotny 1986 vom SRK zum BFS gewechselt war und dort die Leitung der Abteilung Bevölkerungsstatistik übernommen hatte.

Haug war seit seinem Studium an demografischen Aspekten der Soziologie interessiert. So wirkte er bereits in den frühen 1980er Jahren an der 1972 gegründeten »Studiengruppe Demografie« der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft SGSV mit, in der führende Wissenschaftler ebenso wie Praktiker von statistischen Ämtern vertreten waren und über die er auch mit dem BFS in Verbindung kam.⁵³ 1984 setzte die SGSV-Studiengruppe eine Kommission unter der Leitung des Soziologen Hermann-Michel

51 Das folgende Unterkapitel beruht auf Ergebnissen aus: Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020; Mähr und Espahangizi, »Computing Aliens«, 2020.

52 Werner Haug, »Ausblick auf die Zukunft der schweizerischen Bevölkerung: Bevölkerungsperspektiven 1986–2025«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 124 (2), 1988, S. 193–210, hier: S. 193.

53 Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft / Kommission Bevölkerungs-

Hagmann ein, um die Möglichkeiten und Grenzen einer Schweizer Bevölkerungspolitik auszuloten. Die Ergebnisse wurden 1985 unter dem reißerischen Titel »Sterben die Schweizer aus?« / »*Les Suisses vont'ils disparaître?*« publiziert, welcher der verbreiteten Sorge vor einem zukünftigen Bevölkerungsrückgang in den Industrieländern Ausdruck verlieh.⁵⁴ Haug war für die Redaktion des Berichts zuständig. Zur selben Zeit war er als Leiter der Flüchtlingsabteilung des SRK persönlich mit den neuen »Asylbewerbern« konfrontiert, deren Ankunft nicht nur in den Hilfswerken als Ausdruck einer neuen Ära weltweiter Wanderungsbewegungen wahrgenommen wurde und dem Topos der »Bevölkerungsexplosion« in der »Dritten Welt« auch in der Schweiz ein Gesicht gab. Der soziologische Begriff der »Migration«, den Haug mit seinem Wechsel ans BFS in der Abteilung Bevölkerungsstatistik stark machte, stellte eine Verbindung zwischen den zwei gegenläufigen demografischen Trends in »entwickelten« und »unterentwickelten« Weltregionen her. Aus einer weltgesellschaftlichen Perspektive, die Haug auch durch Hoffmann-Nowotny kennengelernt hatte, stellte Migration eine Form der sozialen Mobilität dar, die aus strukturellen Spannungen zwischen unterschiedlich entwickelten Weltregionen folgte. Mit den Bevölkerungsszenarien von 1987 ging dieser soziologische Begriff der Migration in das Arbeitsvokabular der Bundesverwaltung ein. Er ermöglichte es hier, die nationale Bevölkerungsentwicklung der Schweiz konzeptuell an Einwanderung zu binden und in einen größeren globalen Bezugsrahmen zu setzen. Der strukturfunktionalistische Ansatz von Hoffmann-Nowotny gewann als Erklärung der weltweiten Ursachen von Bevölkerungsbewegungen zur selben Zeit an Bedeutung, als er im Hinblick auf die kulturelle Dimension in Integrationsdebatten an Relevanz einbüßte. Die perspektivische Verschiebung in der Schweizer Bevölkerungsstatistik, die sich an der Verwendung des Begriffs »Migration« festmachen lässt, beruhte nicht nur auf einem personellen und konzeptuellen Transfer aus den Hilfswerken, sondern auch auf einem bevölkerungs- und wissenspolitischen Strukturwandel in der Bundesverwaltung, der bereits in den 1970er Jahren eingesetzt hatte.

Bevölkerungspolitik und Statistik

In der Schweiz wie auch auf internationaler Ebene verloren grundsätzliche Bedenken gegenüber einer dezidierten staatlichen Bevölkerungspolitik, die aus der Erfahrung des Nationalsozialismus herrührten, bis Ende der 1970er

politik, *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*, Bern/Stuttgart: Haupt 1985, S. 251.

54 Ebenda.

Jahre zunehmend an Kraft.⁵⁵ Die Weltbevölkerungskonferenz von Bukarest 1974 und diverse europäische Bevölkerungskongresse hatten diesen politischen Paradigmenwandel befördert. Doch um auf nationalstaatlicher Ebene effektive bevölkerungspolitische Maßnahmen ergreifen zu können, waren entsprechend hochwertige Daten und Statistiken notwendig.⁵⁶ So akzeptierte die Schweizer Regierung 1978 ein Postulat des sozialdemokratischen Nationalrats Felicién Morel, das sich explizit auf internationale Fachdebatten bezog und forderte, die demografischen Grundlagen für eine nationale Bevölkerungspolitik zu schaffen. Das eidgenössische Amt für Statistik wurde in diesem Sinne im Folgejahr zum Bundesamt für Statistik aufgewertet sowie um eine Abteilung für Bevölkerungsstatistik und demografische Studien erweitert. Die Abteilung hatte den Auftrag, dem Parlament regelmäßig über den Bevölkerungsstand und damit verbundene gesellschaftliche Problemstellungen, etwa auch im Hinblick auf Ein- und Auswanderung, Bericht zu erstatten.⁵⁷ Um dies leisten zu können, musste ein statistischer Apparat aufgebaut werden, der jährliche Berichte über Bevölkerungsbewegungen lieferte, und speziell auch eine erste detaillierte »Migrationsstatistik« produzierte, die Herkunfts- und Zielgebiete erfasste.⁵⁸ Diese *Statistique de l'état annuel de la population* (kurz: ESPOP) führte die demografischen Daten von SchweizerInnen und AusländerInnen erstmals in einer gemeinsamen nationalen Datenbank zusammen.⁵⁹ Die soziologische Einsicht aus den 1960er Jahren, dass Migration sowohl Einheimische als auch Zugewanderte betraf, wurde rund zwanzig Jahre später in einem integrierten statistischen Apparat abgebildet. Damit reagierte der Bund auch

55 Hermann-Michel Hagmann, »Braucht die Schweiz eine Bevölkerungspolitik?«, in: *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*, hg. von Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft / Kommission Bevölkerungspolitik, Bern/Stuttgart: Haupt 1985, S. 193–246, hier: S. 198.

56 Zu Reform der eidgenössischen Statistik siehe: Jost und Malaguerra, *Von Zahlen, Politik und Macht*, 2016.

57 »77.448 Postulat Morel. Bevölkerungspolitik. Politique démographique, vom 5. Oktober 1977«, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung I* (Januarsession, Nationalrat, 6. Sitzung), 19. Januar 1978, S. 178 f., in: BAR Online-Amtsdruckschriften; Verordnung über die eidgenössische Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes, 5. November 1980, in: BAR E3321#1997/227#12* (BfS/Wanderungsstatistik der Schweizer ESPOP).

58 Martin Schuler, »Binnenwanderung und Bevölkerungsverteilung«, in: *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*, hg. von Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft / Kommission Bevölkerungspolitik, Bern/Stuttgart: Haupt 1985, S. 77–88, hier: S. 77.

59 Mähr und Espahangizi, »Computing Aliens«, 2020, S. 236 f.; Hagmann, »Sterben die Schweizer aus?«, 1985.

auf das zunehmende Bedürfnis nach einem systematischen Austausch von vergleichbaren Migrationsdaten auf internationaler Ebene, etwa im Rahmen des *Système d'observation permanente des migrations SOPEMI*, das die OECD seit 1973 aufgebaut hatte und das auf eine entsprechende Datenerfassung in den Mitgliedstaaten angewiesen war.⁶⁰

Die ESPOP-Daten zur »ausländischen Bevölkerung« wurden auf Magnetbändern aus dem Zentralen Ausländerregister ZAR bezogen, einem statistischen Apparat, der in Folge der Schwarzenbach-Initiative als Personenregister für die Kontingentpolitik aufgebaut worden war und 1974 die Arbeit aufgenommen hatte.⁶¹ Da es kein entsprechendes zentrales Personenregister für Schweizer Staatsangehörige auf nationaler Ebene gab, in dem die grenzüberschreitenden und Binnen-Wanderungsbewegungen der »einheimischen Bevölkerung« erfasst wurden, musste eine neue Datenbank aufgebaut werden, die sich am ZAR orientierte. 1979 stellte das BFS für diese Aufgabe den Geografen Hans Steffen ein, der zuvor im Rahmen technischer Entwicklungszusammenarbeit an der ersten Volkszählung im Nordjemen mitgewirkt hatte. Im Interview erinnert sich Steffen an die schwierige Aufgabe, die dezentralen Bevölkerungsdaten aus den Kantonen und den Zivilstandsregistern der rund dreitausend Gemeinden zusammenzutragen und mit Hilfe von Fragebögen zu standardisieren.⁶² Die Daten zur einheimischen und ausländischen Bevölkerung wurden auf den Großrechnern des Elektronischen Rechenzentrums ERZ der Bundesverwaltung in Tabellen aggregiert. Der Aufbau der ESPOP-Datenbank ist somit auch im historischen Kontext der Computerisierung der Bundesverwaltung zu sehen, die um 1980 in vollem Gange war.⁶³ Das elektronische statistische Informationssystem STATINF war zu der Zeit in Planung aber

60 OECD, »50th OECD Anniversary: International Migration and the SOPEMI«, in: *International Migration Outlook* (2011), https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-2-en, https://www.oecd-ilibrary.org/content/component/migr_outlook-2011-2-en. Siehe auch nochmals: Comte und Paoli, »The Narrowing-Down of the OEEC/OECD Migration Functions, 1947–1986«, 2017.

61 Siehe hierzu nochmals: Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020.

62 Interview mit Hans Steffen, 9. Mai 2019, Bern. Siehe zudem Thérèse Huisoud, Martin Schuler und Hans Steffen, *Les migrations en Suisse entre 1981 et 1993. Une analyse des statistiques de l'état annuel de la population et des migrations ESPOP*, Bern: BFS 1996, S. 8.

63 Nick Schwery, »Die Maschine regieren. Computer und eidgenössische Bundesverwaltung, 1958–1965«, in: *Preprints zur Kulturgeschichte der Technik* 29 (2018), <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000243303>; Jérôme Brugger, »At the Dawn of Swiss E-Government: Planning and Use of a Unique Identifier in the Public Administration in the 1970s«, in: *Administration & Society* 50 (1), 2018, S. 1319–1334; Gugerli, *Wie die Welt in den Computer kam*, 2018.

noch nicht einsatzbereit.⁶⁴ Zudem war das ERZ zu wenig flexibel, um die spezifischen Computerprogramme laufen zu lassen, die notwendig waren, um die ESPOP-Daten zu bearbeiten und zu integrieren. Die Mitarbeiter der Abteilung Bevölkerungsstatistik verwendeten hierfür die Programmiersprache APL (*A Programming Language*), die in den 1960er Jahren von Mathematikern für statistische Zwecke entwickelt worden war. Da eine solche APL-Umgebung am ERZ fehlte, nutzte das ESPOP-Projekt stattdessen das Time-Sharing-System eines APL-basierten Rechenzentrums in Toronto, das von dem Privatunternehmen I. P. Sharp Associates betrieben wurde.

I. P. Sharp hatte 1964 als kleine Beratungsfirma begonnen und sich bis Anfang der 1980er Jahre zu einem multinationalen APL-Time-Sharing-Unternehmen mit Niederlassungen in der ganzen Welt entwickelt, darunter auch in Zürich. Der I. P. Sharp-Newsletter diente als Informationsplattform für die wachsende internationale Gemeinde von »usern«. Laut Steffen, der die ESPOP-Datenbank mitentwickelte, bevorzugten die APL-Anwender in der BFS Abteilung Bevölkerungsstatistik die internationale Plattform von I. P. Sharp gegenüber der »Insellösung« der Bundesverwaltung.⁶⁵ Sie ermöglichte es, sich von den Computeringenieuren zu emanzipieren, die in den großen zentralen Rechen- und Datenzentren zu der Zeit noch für die Programmierung zuständig waren. Für zwei Schweizer Franken pro Stunde wurden die ESPOP-Daten über tastaturförmige Mitek-Terminals, einen Frontend-Rechner und Telefonkabel zur Verarbeitung nach Kanada geschickt. Im Gegensatz zu den Personendatensätzen im Ausländerzentralregister ZAR, die in der Schweiz aufbewahrt werden mussten, gab es bei der transatlantischen Übermittlung der aggregierten und damit anonymisierten Tabellen des ESPOP keine Bedenken hinsichtlich der nationalen Datensicherheit. Der grenzüberschreitende Datenverkehr zwischen Bern und Toronto – nur einige Kilobyte pro Jahr – sowie die Beteiligung der Mitarbeiter des BFS an einer wachsenden internationalen Gemeinschaft von »usern« waren symptomatisch für die zunehmend globale Reichweite elektronischer Informationstechnologien zu dieser Zeit. Nach den transnationalen Datenberechnungen wurden die ESPOP-Ergebnisse vor Ort auf den Magnetbändern des ERZ der Bundesverwaltung in Bern gespeichert und gesichert. Kurz nach der Volkszählung von 1980 – Volkszählungen fanden bis in die 2000er Jahre immer alle zehn Jahre statt – war ESPOP einsatzbereit und

64 Eidgenössisches Statistisches Amt, Statistisches Informationssystem (Kurzfassung), Bern, Januar 1979, in: BAR E6502-01#1993/126#61* (Bundesamt für Statistik, Projekt STATINF, 1979–1987).

65 Interview mit Hans Steffen, 9. Mai 2019, Bern.

erstattete den Schweizer Behörden jährlich Bericht, ebenso wie etwa auch dem SOPEMI der OECD.⁶⁶ Hier hatte man nun Zugriff auf fortgeschriebene Daten zu natürlichen Bevölkerungsbewegungen (Sterbefälle und Geburten) sowie zu den Wanderungsbewegungen der »ständigen Wohnbevölkerung« in der Schweiz. Dabei handelte es sich um eine neue statistische Kategorie, die im Rahmen von ESPOP eingeführt wurde und sowohl Schweizer Staatsangehörige als auch niedergelassene AusländerInnen im Land umfasste.⁶⁷ Die Demografie der Schweiz war seit dem 19. Jahrhundert durch die legalistische Unterscheidung zwischen Schweizer Staatsbürgern und Ausländern geprägt. Sogenannte »natürliche« Bevölkerungsbewegungen (Geburten/Todesfälle) bezogen sich auf die »einheimische Bevölkerung«.⁶⁸ Im Rahmen von ESPOP wurde nunmehr eine soziologische Perspektive eingenommen, die von der tatsächlich im Land wohnhaften Bevölkerung ausging und damit auch von der Einwanderungsrealität.⁶⁹

Die Einführung von ESPOP stellt rückblickend einen Meilenstein im Aufbau demografischer Grundlagen für eine neue bevölkerungspolitische Perspektive dar, in der »Migration« eine konstitutive Rolle spielte. Der Aufbau der Datenbank muss aber auch im größeren Kontext eines Strukturwandels gesehen werden, bei dem der Schweizer Staat seine Wissensgrundlage auf breiter Basis neu organisierte und damit auf die Herausforderungen einer sich wandelnden Weltwirtschaft reagierte und einer seit Mitte der 1970er Jahre als zunehmend unsicher wahrgenommenen Zukunft. Anstoß dazu gaben immer wieder Diskussionen auf internationaler Ebene und speziell auch in den USA.

Strukturwandel, neue Wissenspolitiken und Perspektivstudien

1980 veröffentlichte das US-Außenministerium zusammen mit weiteren Bundesbehörden den *Global 2000 Report to the President – Entering the Twenty-First Century*. Auf über tausendfünfhundert Seiten wurden hier die Ergebnisse einer Studie vorgestellt, die 1977 vom Präsidenten Jimmy Carter in Auftrag gegeben worden war. Ziel war es gewesen, »die voraussichtlichen Änderun-

66 Huisoud, Schuler und Steffen, *Les migrations en Suisse entre 1981 et 1993*, 1996, S. 144.

67 Ebenda, S. 17.

68 Gérald Arlettaz, »Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et ›La question des étrangers‹«, in: *Etudes et sources (Berne: Archives fédérales suisses)* 11, 1985, S. 83–174. Zu Ausländerstatistiken im schweizerischen Bildungswesen siehe: Thomas Ruoss, *Zahlen, Zählen und Erzählen in der Bildungspolitik. Lokale Statistik, politische Praxis und die Entwicklung städtischer Schulen zwischen 1890 und 1930*, Zürich: Chronos 2018.

69 Für die Notwendigkeit einer solchen, weniger »normativen« Perspektive wurde schon in den Bevölkerungsprojektionen 1977 argumentiert: Eidgenössisches Statistisches Amt, *Bevölkerungsprojektionen für die Schweiz, 1976–2006. Beiträge zur schweizerischen Statistik / Heft 43*, Bern: Eidgenössisches Statistisches Amt 1977, S. 5.

gen der Bevölkerungen, der natürlichen Ressourcen und der Umwelt auf der Erde bis zum Ende des Jahrhunderts« zu untersuchen, um eine längerfristige Planungsgrundlage für die Politik zu haben.⁷⁰ Auch hier knüpfte man an die internationalen Debatten an, die der Bericht des Club of Rome von 1972 ausgelöst hatte und die auf den entsprechenden UNO »Megakonferenzen« zu Ressourcen-, Umwelt- und Bevölkerungsproblemen in den 1970er Jahren fortgeführt worden waren.⁷¹ Der Bericht der US-Regierung kam angesichts vom »alarmierenden Ausmaß« der voraussichtlichen Probleme bis Ende des 20. Jahrhunderts zu dem Schluss, dass »eine neue Ära der globalen Zusammenarbeit und der gegenseitigen Verpflichtung« beginnen musste, die »in der Geschichte ohne Beispiel« war.⁷² Dieser neue globale Ansatz spiegelte sich in der wissenschaftlichen Methode der Studie wider: Bevölkerungs-, Ressourcen- und Umweltentwicklungen wurden in ihrer Interdependenz nicht national, sondern aus einer »langfristigen Globalperspektive« betrachtet.⁷³ Auch hier spielte die fortschreitende Computerisierung eine wichtige Rolle: Die US-Studie basierte auf einem globalen Simulationsmodell, das sich auf die »Weltmodelle« bezog, die seit dem Bericht des Club of Rome entwickelt worden waren.⁷⁴

Der Bericht der US-Regierung vom Oktober 1980 wurde weltweit wahrgenommen. Er erschien nach kurzer Zeit in mehreren Sprachen, unter anderem auch auf Deutsch. Ein Jahr nach der Veröffentlichung ging bereits die dreißigste Auflage in den Druck.⁷⁵ Im Schweizer Parlament brachte der sozialdemokratische Abgeordnete Richard Bäumlin im Juni 1982 ein Postulat ein, das die Regierung aufforderte, zu dem Bericht Stellung zu beziehen. Dabei sollten Möglichkeiten erörtert werden, wie das »Bewusstsein der Öffentlichkeit für langfristige globale Bevölkerungs-, Ressourcen- und Umweltprobleme« gefördert werden konnte und wie sich »die überwiegend am Status quo orientierte Politik der Schweiz stärker auf Zukunftsziele« ausrichten

70 Council on Environmental Quality und US Department of State (Hg.), *The Global 2000 Report to the President. Entering the Twenty-First Century. Volume 1*, Washington, DC: US Government Printing Office 1980, S. iii.

71 Ebenda, S. iv.

72 Council on Environmental Quality und US Department of State (Hg.), *Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten*, Frankfurt a. M.: Zweitausendeins 1980, S. 21.

73 Ebenda, S. 23.

74 Ebenda, S. 94–96. Siehe hierzu auch: Patrick Kupper, »Weltuntergangs-Vision aus dem Computer«. Zur Geschichte der Studie »Die Grenzen des Wachstums« von 1972«, in: *Wird Cassandra heiser? Die Geschichte falscher Ökoalarme*, hg. von Frank Uekötter und Jens Hohensee, Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2004, S. 98–111.

75 Council on Environmental Quality und US Department of State (Hg.), *Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten*, 1980, S. 4.

konnte.⁷⁶ Vor dem Hintergrund der internationalen und nationalen Debatten und Initiativen gab die Schweizer Regierung der Bundeskanzlei im Januar 1983 den Auftrag, einen permanenten »Perspektivstab« einzurichten, in dem die Bundesbehörden sowie die beiden großen Staatsbetriebe vertreten waren, also die Schweizerischen Bundesbahnen SBB und die Post-, Telefon- und Telegrafengebäude PTT. Der Perspektivstab wurde als Think Tank innerhalb der Bundesverwaltung konzipiert, der sich über Einschätzungen zukünftiger gesellschaftlicher Entwicklung austauschen und in einem Arbeitsausschuss Entscheidungsgrundlagen für staatliche Organe in Form von regelmäßigen »Perspektivstudien« zu wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen erarbeiten sollte. Der Auftrag an den Perspektivstab war eine der Maßnahmen, mit denen sich der Schweizer Staat in den frühen 1980er Jahren für die Herausforderungen einer sich formierenden »Wissengesellschaft« aufstellte.⁷⁷ Politische Entscheidungen sollten in systematischer Weise auf wissenschaftliches Wissen und Daten abgestützt werden. Umgekehrt wurde Forschungsförderung stärker an gesellschaftlichen Herausforderungen ausgerichtet. Bereits 1975 hatte das erste Nationale Forschungsprogramm NFP die Arbeit aufgenommen. Am 7. Oktober 1983 wurde ein Forschungsgesetz erlassen, in dem das Verhältnis von wissenschaftlicher Forschung und Politik erstmals umfassend rechtlich geregelt wurde und Wissen nunmehr dezidiert als ein Steuerungsmedium der Politik verstanden wurde.⁷⁸ Die Regierung beauftragte den Schweizerischen Wissenschaftsrat SWR, ein Programm zur »Forschungspolitischen Früherkennung FER« gesellschaftlich relevanter Themen und Problemstellungen einzuführen.⁷⁹ Weiterhin wurde der Bereich »Ressortforschung« reorganisiert und ausgebaut. Laut Definition des BFS handelte es sich dabei um »Intramuros-Forschung« sowie um extern erteilte Aufträge der Bundesverwaltung, die durch das Forschungsgesetz zur »forschungspolitischen Planung« verpflichtet wurde.⁸⁰ Auch bei den

76 »82.461 Postulat Bäumlin. Bericht / Rapport ›Global 2000‹ vom 24. Juni 1982«, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung V* (Wintersession, Nationalrat, 13. Sitzung), 17. Dezember 1982, 1788 (BAR Online-Amtsdruckschriften).

77 Espahangizi, »Migrationswissengesellschaft!? Ein Versuch zur Triangulation sozialer Wirklichkeit im begrifflichen Scherbenhaufen der Spätmoderne«, 2020.

78 Für eine kritische Einschätzung der Schweizer Wissenschaftspolitik siehe: Thomas Gees, »Viel Diskurs – wenig Steuerung. Schweizer Wissenschaftspolitik in der Mehrebenenrealität«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 317–340.

79 EDI an den Bundesrat, Weiterführung der Forschungspolitischen Früherkennung, Bern, 29. Januar 1987 & SWR, Forschungspolitischen Früherkennung. Konzept, 1987, in: BAR E7001C#1997/86#779*.

80 Übersicht über die Mehrjahresprogramme der wichtigsten Ressortforschungsstellen der

»Perspektivstudien« zur wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung der Schweiz, die der Bundesrat 1983 in Auftrag gab, handelte es sich um Ressortforschung, die vom »Perspektivstab« der Bundeskanzlei koordiniert wurde. Dabei wurde ein Format der Wissensproduktion an die Erfordernisse der Zeit angepasst und weiter institutionalisiert, das bereits in den späten 1960er Jahren eingeführt worden war.

1968 beauftragte die Bundeskanzlei auf Initiative des Schweizer Parlaments den Ökonomen und Rektor der Hochschule St. Gallen Francesco Kneschaurek, »prospektive Studien« zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz zu erstellen, um den »politischen Manövrierebereich« abschätzen zu können.⁸¹ Der Auftrag war von den Vorstellungen wirtschaftlicher Planbarkeit geprägt, die im Zuge der staatszentrierten Wachstums- und Konjunkturpolitik der Nachkriegszeit blockübergreifend und in der Schweiz vor allem in den 1960er Jahren auch an Einfluss gewonnen hatten. Diese Vorstellungen übersetzten sich in Prognosetechniken, die auf mathematischen Projektionen beruhten und die Vergangenheit in die Zukunft extrapolierten.⁸² Politiker im Schweizer Parlament spürten bereits Ende der 1960er Jahre, »dass unter der Decke des Tagesgeschehens Kräfte am Werke waren, die politische Routinen in Frage stellen und einen grundlegenden Strukturwandel anbahnten. Aus dem Gefühl, »in einer unüberblickbaren Entwicklung gefangen und getrieben zu sein«, deren Ausmaß und Tempo zunahm, folgte der Wunsch nach neuen »Möglichkeiten der Einflussnahme und Zukunftsgestaltung«.⁸³ In diesem Sinne richtete die Bundeskanzlei 1968 eine Arbeitsgruppe ein, die unter der Leitung von Francesco Kneschaurek eine Perspektivstudie »zu allen relevanten Aspekten des wirtschaftlichen Lebens« der Schweiz bis zum Jahr 2000 erstellen sollte.⁸⁴ Zusammen mit einem 1972 von Kneschaurek gegründeten privaten Think Tank, dem St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung SGZZ, produzierte diese Arbeitsgruppe insgesamt acht Teilstudien zur wirt-

Bundesverwaltung. Bericht zuhanden des Interdepartementalen Koordinationsausschusses für Wissenschaft und Forschung, Bern, Februar 1987, S. 1, in: ebenda.

81 15. Sitzung des Nationalrats, Donnerstag, den 9. Dezember 1968, Protokolle der Bundesversammlung, Ordentliche Wintersession (2.–20. Dezember 1968), 788, in: BAR Online-Amtsdruckschriften E1301#1960/51#488.

82 Elke Seefried, *Zukünfte: Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung, 1945–1980*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg 2015; Lucian Hölscher, *Die Entdeckung der Zukunft*, Göttingen: Wallstein 2016.

83 Ebenda, S. 786 f.

84 Arbeitsgruppe Perspektivstudien und Francesco Kneschaurek, *Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft. Zusammenfassung der Perspektivstudien über die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000*, St. Gallen/Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale 1974, S. 3.

schaftlichen und demografischen Entwicklung, die von der Bundeskanzlei insbesondere bei der Vorbereitung der Richtlinien der Regierungspolitik des Bundesrates herangezogen wurden. Als das Gesamtergebnis der mehrteiligen Perspektivstudie 1974 vorlag, war diese bereits von den globalen Entwicklungen nach dem Ölpreis-Schock überholt worden.⁸⁵

Die Krise Mitte der 1970er Jahre war trotz der prognostischen Dispositive auch in der Schweiz in der Form nicht vorhergesehen worden. Deswegen, aber auch aufgrund diverser demografischer »Fehlprognosen« nahm das Misstrauen der Schweizer Öffentlichkeit und Politik gegenüber den »Propheten des Unprophazeibaren«, der »Futurologie« und anderen Prognosetechniken »nach dem Boom« zu – eine Formulierung, die bereits 1976 in der Schweiz verwendet wurde, um den Übergang zu einer »nachindustriellen Gesellschaft« zu benennen.⁸⁶ Gleichzeitig war man sich in der Bundesverwaltung bewusst, dass die Regierung weiterhin auf wissenschaftlich fundierte Einschätzungen zukünftiger Trends und Entwicklungen als Entscheidungsgrundlage angewiesen war. Dazu musste »Zukunftsforschung« in Politik und Öffentlichkeit jedoch nicht als Lieferant von Prognosen, sondern als eine Form der Auseinandersetzung mit möglichen zukünftigen Entwicklungen verstanden werden.⁸⁷ In diesem Sinne beantragte die Bundeskanzlei 1979 eine Fortführung der Zusammenarbeit mit dem SGZZ, das bereits begonnen hatte, seine Methoden anzupassen und stärker mit Hypothesen zu möglichen Zukunftsentwicklungen statt mit Projektionen zu arbeiten.⁸⁸ Als eine zentrale Figur in der Schweizer Zukunftsforschung in der Zeit kam Kneschaurek zu dem Schluss: »Das Leben und Wirken in einer Welt, in welcher die Unstabilität, die Unsicherheit, die ständige Gefahr immer neuer krisenhafter Einbrüche und die schier unüberschaubare Komplexität des wirtschaftlichen und politi-

85 »75 623 Einfache Anfrage Ganz, Perspektivstudien – Etudes prospectives, vom 30. Januar 1975«, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung II* (Frühjahrsession, Nationalrat), 20. März 1975, 589 (BAR Online-Amtsdruckschriften).

86 Siehe etwa die Reflexionen des CVP Politikers Guido Casetti in den Schweizer Monatsheften: Casetti, »Nach dem Boom«, 1976, S. 681 & 687. »Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahre 1978. Bundeskanzlei. Erster Teil. A. Zukunftsforschung für den Bund, 28. Februar 1979«, in: *Geschäftsberichte des Bundesrates* 116, 1978, 1 & »Geschäftsbericht der Schweizerischen Bundeskanzlei 1978«, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung II* (Sommer-session, Ständerat, 4. Sitzung), 11. Juni 1979, S. 230 f. (Beides: BAR Online-Amtsdruckschriften). Siehe hierzu auch die Erläuterungen zum Begriff der Bevölkerungsprojektion in: Eidgenössisches Statistisches Amt, *Bevölkerungsprojektionen für die Schweiz, 1976–2006*, 1977, S. 5.

87 Ebenda.

88 Francesco Kneschaurek und Sankt Galler Zentrum für Zukunftsforschung, *Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft Teil 1. Demographische Perspektiven*. 2 Bände, St. Gallen: SGZZ 1978 (Hervorhebung im Original).

schen Geschehens zum dauernden Merkmal der Entwicklung geworden sind, erfordert vor allem in der langfristigen Betrachtung – und wir können uns je länger je weniger einer solchen entziehen – neue methodische Ansätze zur Beurteilung der Zukunft.«⁸⁹ Gemeint war ein Denken der Zukunft als ein »Spektrum von Möglichkeiten und Alternativen«, die als »Szenarien« modelliert werden konnten. Der Begriff des »Szenarios« war um 1980 auch im Deutschen geläufig geworden und hielt in das Vokabular sowie in den methodischen Werkzeugkasten der Perspektivstudien der Bundesverwaltung Einzug.⁹⁰

Die »Szenarioanalyse« war in den USA bereits in den 1950er und 1960er Jahren aus der militärischen Logik der Blockkonfrontation heraus im Auftrag der RAND Corporation als Verfahren der Zukunftsbestimmung entwickelt worden.⁹¹ Ab den 1970er Jahren fand die Methode zunehmend Anwendung in privaten Unternehmen und öffentlichen Institutionen, auch in der Schweiz.⁹² Um hypothesenbasierte Zukunftsszenarien entwerfen und in computergestützten Simulationen durchspielen zu können, mussten neben den Daten über vergangene Entwicklungen unterschiedliche Faktoren berücksichtigt werden: politische Zielvorgaben und Rahmenbedingungen, Annahmen über mögliche soziale, kulturelle, wirtschaftliche Entwicklungen und weitere Hypothesen. Die Szenarioanalyse ging auch in die neue Generation von Perspektivstudien ein, die der Bundesrat 1983 forderte und die vom Perspektivstab der Bundeskanzlei koordiniert wurden. Hierbei wurden zwei Aufträge vergeben: Das SGZZ sollte die »wirtschaftlichen Perspektiven« erarbeiten und das Bundesamt für Statistik BFS war für die Modellierung von sogenannten »Bevölkerungsszenarien« zuständig.⁹³

Die Entwicklung von Bevölkerungsszenarien erforderte eine technologische Umgebung, die exploratives Arbeiten erlaubte, die also nicht nur Zugang zu den notwendigen Daten bot, sondern flexibel genug war, um Szenario-Design, statistische Operationalisierung und Informationstechnologien aufeinander abzustimmen. Die Statistiker des BFS, die mit der

89 Francesco Kneschaurek, *Das richtige Zukunftsbild*, St. Gallen: St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung 1982, S. 26 (Hervorhebung im Original).

90 Ebenda, S. 18.

91 Claus Pias, »Abschreckung denken. Herman Kahns Szenarien«, in: *Abwehr. Modelle – Strategien – Medien*, hg. von Claus Pias, Bielefeld: transcript 2009, S. 169–187.

92 Patrick Kupper, »Szenarien. Genese und Wirkung eines Verfahrens der Zukunftsbestimmung«, in: *Die Krise der Zukunft I. Apokalyptische Diskurse in interdisziplinärer Diskussion*, hg. von Georg Pfeleiderer und Harald Matern, Baden-Baden: Pano 2020, S. 126–181.

93 Einladung der Schweizerische Bundeskanzlei an die Mitglieder des Perspektivstabes der Bundesverwaltung zur ersten Sitzung am 20. Januar 1984, 28. Dezember 1983, in: BAR E1010C#2009/102#89* (Perspektivstab, 1984–1987).

Berechnung der Szenarien beauftragt wurden, der Geograf Hans Steffen und der Ökonom Erminio Baranzini, waren darauf angewiesen, die Berechnung der Szenarien selbst programmieren zu können.⁹⁴ Hierzu griffen sie auf die früheren Erfahrungen des ESPOP-Projekts mit der APL-Programmiersprache und den Time-Sharing-Diensten von I. P. Sharp zurück. Zudem hatte die Abteilung Bevölkerungsstatistik bereits 1980 im Auftrag der UNO erstmals ein Bevölkerungsszenario für die Schweiz modelliert. Der Faktor »Migration« war hier jedoch noch auf »null« gesetzt, also in den Berechnungen außer Acht gelassen worden.⁹⁵ Anders als 1979/1980 gab es nun eine Einrichtung innerhalb der Bundesverwaltung, die die erforderliche Arbeitsumgebung bot: das Rechenzentrum der staatseigenen PTT in Bern.⁹⁶ Tatsächlich hatte die PTT kurz zuvor die Swiss APL User Group gegründet, die unter anderem auch Fortbildungen organisierte und Anwender mit unterschiedlichem beruflichem Hintergrund (staatliche Behörden, Banken, Versicherungen) zusammenbrachte, um Codes und praktisches Wissen auszutauschen. Die Tatsache, dass die PTT im Perspektivstab vertreten war, erleichterte die Zusammenarbeit zusätzlich. Zudem waren alle notwendigen Datensätze, also vor allem ESPOP, bereits an das Rechenzentrum der PTT transferiert worden, so dass man am BFS 1984 die Arbeit an den in Auftrag gegebenen Bevölkerungsszenarien aufnehmen konnte.

Bevölkerungsszenarien und weltweite Migration

Die ersten Bevölkerungsszenarien der Perspektivstudien des BFS wurden 1985 veröffentlicht und konzentrierten sich auf alternative Entwicklungen der Fertilität in der Schweiz zwischen 1985 und 2025.⁹⁷ So wie beim Szenario, das man 1980 für die UNO durchgerechnet hatte, spielte »Migration« hier noch keine relevante Rolle. Dies änderte sich erst mit der zweiten Studie, die das BFS im Herbst 1986 durchführte – in einer Zeit also, in der die öffentlichen Debatten zur zweiten Revision des Asylgesetzes hochkochten und weltweite Bevölkerungsbewegungen in den Aktentürmen der Schweizer Asylbehörden medial zur Anschauung kamen. Derweil hatte Werner Haug die Leitung der Bevölkerungsabteilung des BFS übernommen und brachte seine

94 Interview mit Hans Steffen, 9. Mai 2019, Bern.

95 Scénarios d'évolution de la population résidente 1980–2040, Préparés à l'aide du programme de l'ONU, Dossier rédigé / rassemblé par Jean-Emile Neury et Hans Steffen, 1980, in: BAR E3321#1998/304#26* (Bundesamt für Statistik / Bevölkerungsszenarien).

96 Daniela Zetti, »Die Erschliessung der Rechenanlage Computer im Postcheckdienst, 1964–1974«, in: *Traverse – Zeitschrift für Geschichte* 16 (3), 2009, S. 88–102.

97 Bundesamt für Statistik, *Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1984–2025*, Bern: Bundesamt für Statistik 1985.

Expertise aus der Flüchtlingsarbeit der Hilfswerke in die Hypothesenbildung der Szenarien ein, sowie sein Bewusstsein für »weltweite demografische Umwälzungen«. Als verantwortlicher Leiter der Bevölkerungsszenarien am BFS kritisierte Haug, dass die »Bevölkerungsvorausschätzungen internationaler Organisationen (UN, ILO, OECD) die Migrationen« für die Schweiz nicht berücksichtigen und daher ein »verzerrtes Bild« zeichnen.⁹⁸ Angesichts der Einwanderung hunderttausender ausländischer Arbeitskräfte seit Ende des Zweiten Weltkrieges sowie der rasant wachsenden Zahl an Asylgesuchen in den 1980er Jahren, war Haug davon überzeugt, dass die »Migrationskomponente« für die schweizerische Bevölkerungsentwicklung auch in Zukunft eine zentrale Rolle spielte.⁹⁹ Nicht zuletzt aufgrund des allgemeinen öffentlichen Drucks auf die Politik im Kontext der Asyldebatten willigten die Vertreter der diversen Behörden im Perspektivstab ein, mit den vorgeschlagenen Hypothesen zur Einwanderung zu arbeiten und entsprechende Szenarien für den Zeitraum 1986 bis 2025 zu erarbeiten. Die Diskussionen im Perspektivstab über die Benennung der Szenarien kurz vor der Publikation der Ergebnisse im Juli 1987, verdeutlichen, dass es sich hierbei nicht einfach um mathematische Modellierungen handelte, sondern um Hypothesen über mögliche Zukünfte, in die politische Vorannahmen einflossen und die mit impliziten normativen Setzungen einhergingen.¹⁰⁰

Das erste Szenario wurde »Stabilisierungspolitik« genannt. Es ging von der ausländerpolitischen Maxime aus, die im Kontext der Debatten um ausländische Arbeitskräfte in den 1970er Jahren formuliert worden war und die auf einen stabilen Anteil von Ausländern an der Wohnbevölkerung abzielte.¹⁰¹ Das zweite Szenario »Geschlossene Schweiz« ging im Sinne einer Nullhypothese von der unrealistischen Annahme einer verschwindenden Netto-Zuwanderung aus. Das dritte Szenario »Verstärkte Zuwanderung« modellierte die Auswirkungen eines wachsenden weltweiten »Migrationsdrucks«. Wohl auch um weitere politische Konflikte und öffentliche Kontroversen zu vermeiden, wählte die Schweizer Regierung bei der Veröffentlichung der Ergebnisse der Perspektivstudie 1987 das Referenzszenario »Stabilisierungspolitik« für die Kalkulationen der Behörden und Sozialversicherungen.¹⁰² Trotz dieses politischen Entscheids für ausländerpolitische

98 Haug, »Ausblick auf die Zukunft der schweizerischen Bevölkerung«, 1988, S. 210.

99 Ebenda.

100 Perspektivstab der Bundesverwaltung, Aktennotiz der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 6. Mai 1987, Bern, 7. Mai 1987, S. 3, in: BAR E1010C#2009/102#89*.

101 Bundesamt für Statistik, *Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1986–2025*, Bern: Bundesamt für Statistik 1987.

102 Zur Bedeutung der Szenarien siehe etwa die Rückfragen zur Entwicklung der Einwan-

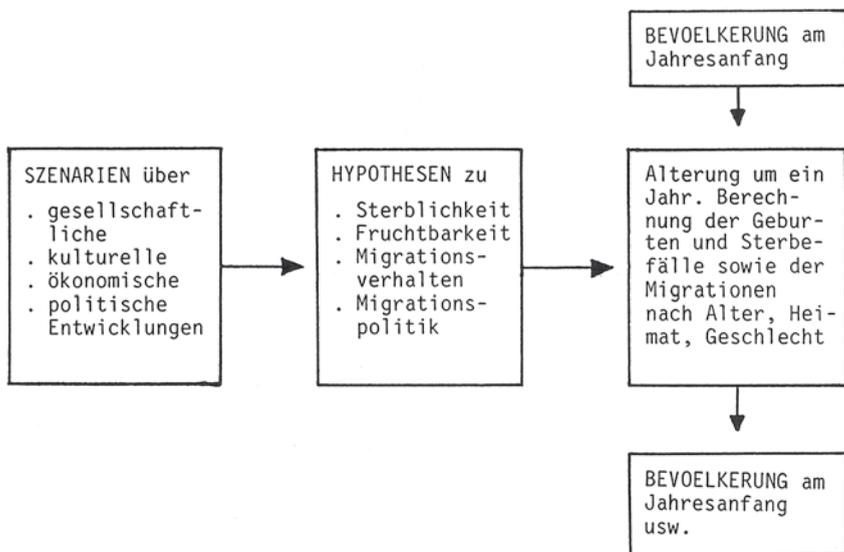


Abbildung 34: Von den Bevölkerungsszenarien zur Migrationspolitik (Quelle: Haug, Ausblick auf die Zukunft der schweizerischen Bevölkerung, 1988, S. 195)

Kontinuität verschob sich die demografische Perspektive mit den Szenarien von 1987 nachhaltig, und zwar in dreifacher Weise: Erstens gewann hier eine soziologische Perspektive im Sinne von ESPOP an Bedeutung, die nicht primär von der legalistischen Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern ausging, sondern die demografische Entwicklung der gesamten »ständigen Wohnbevölkerung« in den Blick nahm. Die wissens- und bevölkerungspolitischen Reformen innerhalb der Bundesverwaltung seit den 1970er Jahren sowie die fortschreitende Computerisierung stellten hierfür die materiellen Rahmenbedingungen. Zweitens wurden nun verschiedene Formen der Einwanderung, also etwa Arbeit, Asyl und Familiennachzug zusammengedacht. Der Begriff »Migration«, der in der Folge in das technische Vokabular der Schweizer Behörden einging, bot sich als übergreifende Kategorie für verschiedene Wanderungstypen an. Drittens wurde die nationale Bevölkerungsentwicklung über den »Migrationsdruck« mit weltweiten

derung in: »88.536 Interpellation Ruf. Demographiebericht AHV. Angaben zur ausländischen Wohnbevölkerung / Effets de l'évolution démographique sur l'AVS. Poids de la population résidante étrangère, vom 23. Juni 1988«, in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung III* (Herbstsession, Nationalrat, 16. Sitzung), 7. Oktober 1988, S. 1513 f., in: BAR Online-Amtsdruckschriften.

Dynamiken verschränkt und in einen globalen Vorstellungshorizont gerückt, der mit der Ankunft der »neuen Asylbewerber« in der Schweiz ein neues, ›dunkleres‹ Gesicht bekommen hatte. »Migrationspolitik« – ein Begriff, der von Haug im Kontext der Bundesverwaltung in Spiel gebracht wurde – wurde zu einem möglichen bevölkerungspolitischen Instrument aufgewertet. Ende der 1980er Jahre ging der Faktor »weltweite Migration« in den Zukunftshorizont des Schweizer Staates für das neue Jahrtausend ein.

4.3 *Eine neue Strategie für die Flüchtlings- und Asylpolitik, 1987–1989*

Im April 1987 stimmte das Schweizer Stimmvolk für eine Teilrevision des Asylgesetzes.¹⁰³ Der Christliche Friedensdienst CFD hatte zusammen mit dem Schweizerischen Friedensrat ein Referendum ergriffen, das mit 67,3 % deutlich abgelehnt wurde. Die Änderung des Asylgesetzes zielte darauf ab, Asylverfahren zu vereinfachen bzw. zu beschleunigen und für »unechte Flüchtlinge« weniger attraktiv zu gestalten: Zweitbefragungen wurden abgeschafft und AsylbewerberInnen zur Befragung neu auf die Kantone verteilt. Die Kantone erhielten weiterhin das Recht, ein dreimonatiges Arbeitsverbot für AsylbewerberInnen zu erlassen und abgelehnte BewerberInnen bis zu dreißig Tage in Ausschaffungshaft zu nehmen. Zudem wurden Anträge bei regulären Aufnahmestellen gegenüber Anträgen nach illegaler Einreise bevorzugt und der Bundesrat konnte bei stark steigenden Gesuchszahlen nun auch in Friedenszeiten per Notrecht die Zahl der aufzunehmenden Asylsuchenden begrenzen.¹⁰⁴ Die Asylbewegung in der Schweiz kritisierte, dass es sich um Verschärfungen des Asylrechts handelte, die dem humanitären Anspruch des Landes nicht gerecht wurden. Nichtsdestotrotz war man sich insbesondere bei den Hilfswerken nicht einig, ob es strategisch richtig war, ein Referendum zu ergreifen, das durch die öffentlichen Kontroversen die virulente Fremdenfeindlichkeit möglicherweise weiter befeuern würde. Die Vox-Analyse der öffentlichen Meinung nach der Abstimmung zeigte, wie polarisiert die Stimmung und Einschätzung der Teilrevision in der Tat war.¹⁰⁵

Im Hinblick auf die asylpolitische Lage nach der Abstimmung im April, aber auch vor dem Hintergrund der Bevölkerungsszenarien vom Juli rief die Bundesrätin Elisabeth Kopp als Vorsteherin des EJPD im September 1987 eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein. Diese sollte von Peter

¹⁰³ Die folgende Unterkapitel basieren auf Ergebnissen aus: Espahangizi, »Migration«, 2021.

¹⁰⁴ Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008, S. 91–93.

¹⁰⁵ Ebenda, S. 93.

Arbenz geleitet werden, dem Delegierten der Schweizer Regierung für das Flüchtlingswesen, der im Jahr zuvor die Arbeit aufgenommen hatte. Zusammen mit Vertretern der Departemente für auswärtige Angelegenheiten EDA und für Volkswirtschaft EVD sowie der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH sollte die Arbeitsgruppe eine neue Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre konzipieren. Der Bericht der »Strategiegruppe«, der dann im April 1989 veröffentlicht wurde, sorgte mit seinem Plädoyer für eine neue »Migrationspolitik«, welche die traditionell getrennten Bereiche der Asyl- und Ausländerpolitik und auch der Entwicklungspolitik zusammenführen sollte, für Aufsehen. Der Bericht popularisierte einen Begriff, der in der Schweiz vorher nur vereinzelt in Fachdebatten gebraucht worden war und in der Folge den öffentlichen Diskurs prägen sollte: »Migration«.¹⁰⁶

Die Wissensressourcen der Strategiegruppe

Nach seinem Amtsantritt leitete Peter Arbenz eine umfassende Reform der Asylbehörde in die Wege. Diese war der wachsenden Zahl von Gesuchen bis dahin nicht gewachsen gewesen. Es wurden weitere MitarbeiterInnen eingestellt, Länderdossiers mit Hintergrundwissen zu den Herkunftsgebieten ähnlich wie die Tamilen-Studie erstellt und die Büroinfrastruktur modernisiert.¹⁰⁷ Die Computerisierung hielt auch hier Einzug, etwa beim Automatisierten Personenregister AUPER, in dem die Daten der Asylgesuchsteller und deren Verfahren elektronisch gespeichert wurden.¹⁰⁸ Die Asylpolitik stand jedoch vor einer grundlegenden Herausforderung, die über eine Reorganisation der Behördenpraxis hinaus ging. Die Anwesenheit der neuen »Asylbewerber«, die sich während der Gesuchbearbeitung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt einbrachten, interferierte mit dem seit den 1960er Jahren in der Schweiz aufgebauten kontingentierten Zulassungssystem für ausländische Arbeitskräfte. Ziel dieses Systems war es, einerseits die notwendige Zufuhr von Arbeitskräften sicherzustellen und andererseits der staatspolitischen Maxime eines »ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung« gerecht zu werden.¹⁰⁹ Die wachsende Zahl von Asylsuchenden, die in den 1980er Jahren eigenständig einreisten und Einzelgesuche stellten, störten diesen prekären politischen Status quo sowie die kategorische Trennung im staatlichen Umgang mit

106 Die folgenden Ausführungen basieren auf: Espahangizi, »Migration«, 2021.

107 Parak, *Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019*, 2020, S. 43.

108 Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020, S. 401.

109 Interdepartementale Strategiegruppe EJPD/EDA/EVD, *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*, Bern: 1989, S. 43.

Arbeitskräften und Flüchtlingen. Sie stellten eine neue soziale Realität dar, der sich die staatlichen Behörden ebenso wie die Hilfswerke und zivilgesellschaftlichen Organisationen stellen mussten.

Der Auftrag der 1987 einberufenen Strategiegruppe war, Deutungs- und Handlungsspielräume auszuloten und neue konzeptuelle Angebote zu entwickeln, wie der Schweizer Staat seine Asyl- und Flüchtlingspolitik langfristig aufstellen sollte. Dabei nutzte die Strategiegruppe verschiedene Ressourcen: Neben der eigenen Expertise der Mitglieder orientierte sie sich an internationalen Organisationen der Flüchtlingshilfe, mit denen Peter Arbenz als Delegierter für das Flüchtlingswesen in engem Austausch stand, allen voran am UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge. Die Akten im Bundesarchiv dokumentieren, dass die Strategiegruppe Vertreter des UNHCR als Experten anhörte.¹¹⁰ Neben Arbenz spielte auch Rudolf Weiersmüller, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik am Eidgenössischen Department für auswärtige Angelegenheiten EDA, in der Strategiegruppe eine zentrale Rolle.¹¹¹ Aufgrund seiner früheren Zusammenarbeit mit dem UNHCR war er ebenfalls mit dem internationalen, vornehmlich englischsprachigen Fachdiskurs zu Migration vertraut. Weiersmüller war zudem in den 1970er Jahren an der Schweizer Botschaft in Kanada tätig gewesen.¹¹² Während seiner Mitarbeit in der Strategiegruppe nutzte Weiersmüller diese Beziehungen, um Informationen aus erster Hand zum Stand der kanadischen Migrationspolitik zu erhalten, die bereits »in einzelnen schweizerischen parlamentarischen Kreisen diskutiert« wurde.¹¹³ Aufgrund ihrer guten Kenntnis der internationalen Debatten ging die Strategiegruppe davon aus, dass es sich bei der »Asylkrise« nicht um eine auf die Schweiz beschränkte temporäre Situation handelte, sondern um das Symptom einer dauerhaften weltweiten Entwicklung mit entsprechendem Handlungsdruck für Nationalstaaten.¹¹⁴

Ein weiterer wichtiger inhaltlicher Bezugspunkt für die Strategiegruppe waren die Sozialwissenschaften. Schon kurz nach der Einberufung wurde Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny als Experte und Leiter des Soziologischen Instituts an der Universität Zürich hinzugezogen.¹¹⁵ Hoffmann-Nowotny

110 Programm der Sitzung der Strategiegruppe im August 1988, in: E4280A#1998/296#257* (Delegierter für das Flüchtlingswesen / Strategiegruppe Flüchtlings- und Asylpolitik).

111 Interview mit Peter Arbenz, 24. Juli 2019, Winterthur.

112 <https://dodis.ch/P16825> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

113 Brief von Weiersmüller an die Schweizerische Botschaft in Ottawa, 19. Dezember 1988, in: BAR E4280A#1998/296#258*.

114 Oelgemöller, *The Evolution of Migration Management in the Global North*, 2017, S. 5.

115 Arbeitsprogramm der Seminartagung der interdepartementalen Strategiegruppe vom 6./7./8. 4. 1988 in Gerzensee, in: BAR E4280A#1998/296#258*.

hatte sich mit seinen Arbeiten zur *Fremdarbeitersozio­logie* seit den 1970er Jahren nicht nur in der Schweiz, sondern auch international profilieren können. So leitete er unter anderem zwischen 1978 und 1986 das Research Committee on Migration der International Sociological Association.¹¹⁶ In dieser Zeit hatte er seinen migrationstheoretischen Ansatz aus den späten 1960er Jahren weiterentwickelt und nahm ihn als Ausgangspunkt für ein »neues Paradigma« der Sozialtheorie. Nicht Sesshaftigkeit, sondern Migration avancierte zur primären Linse, durch die die Entwicklung weltweiter gesellschaftlicher Zusammenhänge betrachtet werden sollte.¹¹⁷ Die weltgesellschaftlich ausgerichtete Migrationssoziologie Hoffmann-Nowotnys stand in produktiver Resonanz zu den internationalen Debatten auf Ebene der Flüchtlingsorganisationen und wurde für die Strategiegruppe entsprechend zu einem zentralen wissenschaftlichen Bezugspunkt. Ein weiterer Experte mit wissenschaftlichem Hintergrund, der von der Strategiegruppe hinzugezogen wurde und für den Bericht eine maßgebliche Rolle spielte, war der ehemalige Doktorand von Hoffmann, Werner Haug, der die Flüchtlingsabteilung des Schweizerischen Roten Kreuz und ein psychosoziales Betreuungsangebot für VietnamesInnen mit aufgebaut hatte und nun die Abteilung Bevölkerung des Bundesamts für Statistik leitete.¹¹⁸

Die Bevölkerungsszenarien des BFS von 1987, die unter der Ägide von Haug erstellt worden waren, dienten der Bundesverwaltung als offizielle Arbeitsgrundlage und wurden entsprechend auch von der Strategiegruppe zur Flüchtlings- und Asylpolitik aufgegriffen. Haugs Migrationsansatz traf beim Leiter der Strategiegruppe Peter Arbenz auf großes Interesse – auch vor dem Hintergrund von dessen persönlichem Werdegang.¹¹⁹ Arbenz hatte als Leiter der Schweizerischen Entwicklungshilfeorganisation Helvetas praktische Erfahrung im Feld internationaler Flüchtlingshilfe gesammelt, bevor

116 Zu seiner akademischen Biografie siehe die Sonderausgabe der Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaften zu seinem Tod im Jahr 2003, Band 28 (2–4). Zu Hoffmann-Nowotnys Relevanz für die Forschung in der BRD siehe etwa: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und Karl-Otto Hondrich (Hg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt a. M.: Campus 1981.

117 Daniel Kubat und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Migration: Towards a New Paradigm«, in: *International Social Science Journal* 33 (2), 1981, S. 307–329; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Paradigmen und Paradigmenwechsel in der sozialwissenschaftlichen Wanderungsforschung – Versuch einer neuen Migrationstheorie«, in: *Migration in der Feudalgesellschaft. Studien zur Historischen Sozialwissenschaft*, Bd. 8, hg. von Gerhard Janz und Albert Müller, Frankfurt a. M.: Campus 1988, S. 21–42.

118 Rudolf Weiersmüller, Sitzung Strategiegruppe, 4. Juli 1988, Exposé für Frau Bundesrätin E. Kopp, in: BAR E4280A#1998/296#257*.

119 Interview mit Peter Arbenz, 24. Juli 2019, Winterthur.

er in die Bundesverwaltung wechselte. Sowohl Arbenz und Weiersmüller als auch Haug verkörperten mit ihrer Orientierung an sozialwissenschaftlichen Ansätzen und speziell auch mit ihren international ausgerichteten flüchtlings- und entwicklungspolitischen Perspektiven einen gewissen Kulturwandel in der eidgenössischen Verwaltung von »Ausländerfragen«, weg von einem vornehmlich fremdenpolizeilichen Ansatz. Dies schuf ein günstigeres Klima für neue Perspektiven auf ausländer- und asylpolitische Problemstellungen. Trotz der Unterschiede in den politischen Positionen teilten Arbenz und Weiersmüller ebenso wie Haug und Hoffmann-Nowotny einen tendenziell humanitär und global denkenden sowie maßgeblich von wissenschaftlicher technokratischer Problemlösung ausgehenden Habitus. Das galt auch für Walter Schmid, der als Zentralsekretär der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH ebenfalls Mitglied der Strategiegruppe war.¹²⁰ Die international ausgerichtete sozialwissenschaftliche Migrationsperspektive, die Hoffmann-Nowotny und Haug einbrachten, passte zu diesem Profil. Sie ermöglichte es, verschiedene Themen- und Handlungsfelder wie Entwicklung, Bevölkerung, Arbeit, Asyl oder Flucht funktional in Beziehung zu setzen. Die Strategiegruppe übernahm die Bezeichnung »Migration«, die im internationalen, vornehmlich englisch- und französischsprachigen Fachdebatten gesetzt war, aber in der Schweizer Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit bis dahin kaum verwendet worden war. »Weltweite Migrationen« – zu der Zeit zumeist noch nicht im Kollektivsingular – bildeten den konzeptuellen Rahmen und narrativen Horizont des Strategieberichts.¹²¹

Die Rezeption des Strategieberichts in einer neuen »Migrationsforschung«

Bei der Arbeit am Strategiebericht spielte die neuere Sozialforschung als Bezugspunkt eine wichtige Rolle. Umgekehrt wurde die Arbeit der Strategiegruppe aber auch in wissenschaftlichen Netzwerken in der Schweiz wahrgenommen, die sich zu der Zeit rund um den Begriff der Migration formierten. So lud etwa der Asylrechtsexperte Walter Kälin die Strategiegruppe ein, einen Vertreter zu der Tagung *Ursachen und Wirkungen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt* im April 1989 zu schicken.¹²² Die Tagung fand im Haus der Universität in Bern statt, wo spezifisch interdisziplinäre Forschung zu Themen an der Schnittstelle von Wissenschaft und Gesellschaft gefördert

120 Interview mit Walter Schmid, 7. Dezember 2017, Zürich.

121 Interdepartementale Strategiegruppe EJP/EDA/EVD, *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*, 1989, S. 31.

122 Brief von Prof. Dr. Walter Kälin an Peter Arbenz, 19. August 1988, in: BAR E4280A#1998/296#262*.

werden sollte.¹²³ Das neue Thema »Migration« erfüllte dieses wissenschafts-politische Anforderungsprofil und verband sowohl verschiedene Wissensfelder als auch soziale Kontexte. Das Symposium stellt sich rückblickend als wichtiger Moment der Vernetzung zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Hilfswerken dar, speziell aber auch als Kristallisationspunkt einer neuen, interdisziplinären »Migrationsforschung« in der Schweiz. Neben Werner Haug, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und Walter Schmid nahmen auch andere prägende Figuren teil, wie der Berner Ethnologe Hans-Rudolf Wicker, die Zürcher Ethnologin Verena Tobler Müller als Expertin aus der Asylpraxis sowie die zwei Ökonomen Giorgio Dhima und Thomas Straubhaar von den Universitäten Bern und Basel.¹²⁴

Straubhaar, dessen wirtschaftswissenschaftliche Habilitationsschrift *On the Economics of International Labour Migration* 1988 publiziert wurde, interessierte sich für die Frage der Freizügigkeit von Arbeitskraft im Kontext von Globalisierungsdynamiken.¹²⁵ Straubhaar und Dhima nahmen die Arbeit der interdepartementalen Strategieguppe zur Asyl- und Flüchtlingspolitik als Ausgangspunkt, um die Entwicklungen des internationalen Arbeitsmarkts in einen größeren migrationspolitischen Rahmen zu setzen.¹²⁶ Als Inspiration diente die weltsoziologische Analyse der Ursachen von »Weltmigration«, die Hoffmann-Nowotny auch auf der Tagung in Bern im April 1989 ausführte, sowie dessen Betonung der Widersprüche in den internationalen Liberalisierungsanstrengungen seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Aus Sicht von Hoffmann-Nowotny war nicht einzusehen, warum diese Liberalisierung nur im Hinblick auf einen »freien Austausch« von Gütern und Kapital, nicht aber – wie im europäischen Kontext seit den Römischen Verträgen von 1957 – für Arbeitskräfte und »Menschen generell« gelten sollten.¹²⁷ Entsprechend verstand er die Tendenz in den »Ländern der entwickelten Welt« seit den 1960er Jahren, sich gegen den »Zustrom von Einwanderern« zu wehren, als Verstoß gegen die eigene »liberale Doktrin als Wirtschafts- wie als politische Ideologie«. Die Umnutzung des Asylweges, die seit den 1980er Jahren nicht nur in der Schweiz beobachtet

123 Interview mit Walter Kälin, 14. November 2017, Bern.

124 Interview mit Hans-Rudolf Wicker, 27. April 2016, Bern.

125 Thomas Straubhaar, *On the Economics of International Labour Migration*, Bern: Haupt 1988.

126 Thomas Straubhaar und Giorgio Dhima, »Migration im Spannungsfeld zwischen Makroökonomie und politischer Ökonomie«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1989, S. 65–94, hier: S. 65.

127 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Weltmigration – Eine soziologische Analyse«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1989, S. 29–40, hier: S. 31.

wurde, verstand Hoffmann-Nowotny als Folge dieser Restriktion anderer Einwanderungswege. Sie war aber auch Ausdruck eines »Weltmigrationspotentials«, das ihm zufolge aufgrund der internationalen strukturellen Gefälle bei gleichzeitiger moderner Wertintegration im Namen der Entwicklung und Modernisierung immer weiter anwuchs.¹²⁸ Dass die westlichen Industrieländer gleichzeitig gegen Protektionismus im Kapital- und Güterverkehr protestierten und Entwicklungshilfe von der »Öffnung der Märkte« abhängig gemacht wurde, empfand Hoffmann-Nowotny als eine »gewisse Schizophrenie«. Straubhaar und Dhima setzten in ihrer Forschung an diesem »liberalen Paradox« an, wie es später genannt werden sollte,¹²⁹ und argumentierten aus wirtschaftspolitischer Sicht für einen Abbau von »Ineffizienzen« der Schweizer Ausländerpolitik auf Basis von Kontingenten und für ein Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft.¹³⁰

Bereits zwei Monate nach der Migrationstagung in Bern, im Juni 1989, ergab sich für Straubhaar Gelegenheit, sich nicht nur mit Hoffmann-Nowotny, sondern auch mit Peter Arbenz direkt auszutauschen. Zusammen mit den beiden nahm Straubhaar an der Arbeitstagung der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich zu den Rückwirkungen internationaler demografischer Entwicklungen auf die Schweiz teil. Vor dem Hintergrund dieses Austauschs reichte Straubhaar im selben Jahr im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunkts 28 »Die Schweiz in einer sich ändernden Welt – Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen« ein Forschungsprojekt zu den »Grundzügen einer schweizerischen Migrationspolitik der 90er Jahre« ein. Gleichzeitig wirkte er in einer Gesamtstudie des NFP28 zur Lage des »Standort Schweiz« im internationalen Wettbewerb mit, die vom marktliberalen Wirtschaftswissenschaftler Silvio Borner geleitet wurde.¹³¹

Borner hatte 1988 an der Universität Basel das Wirtschaftswissenschaftliche Zentrum WWZ mitinitiiert und förderte hier die Diskussion über wirtschaftliche Öffnung und neuere Konzepte aus den USA zur internationalen »Wettbewerbsfähigkeit« von Staaten.¹³² In diesem Zusammenhang setzten

128 Ebenda, S. 31 & 36.

129 James F. Hollifield, »Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox«, in: *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, hg. von Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003, S. 35–57.

130 Thomas Straubhaar und Ambros Lüthi, »EG-Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 126 (3), 1990, S. 293–309.

131 Silvan Lipp, *Standort Schweiz im Umbruch. Etappen der Wirtschaftspolitik im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2012, S. 53.

132 Gemeint sind hier die Arbeiten von Ronald Jones und Michael Porter. Ebenda, S. 53f.

sich Straubhaar und Dhima kritisch mit der Schweizer Ausländerpolitik seit den 1960er Jahren auseinander. Auf einer Arbeitstagung am WWZ im März 1990 zum Thema »EG-92: Braucht die Schweiz eine neue Politik für ausländische Arbeitskräfte?« stellten Straubhaar und Dhima erste Ergebnisse ihrer Forschung vor. Sie skizzierten die Grundzüge einer neuen »Migrationspolitik«, die einerseits von der Rahmenanalyse des Strategieberichts ausging und andererseits auf der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive der Standortlogik basierte.¹³³ Die Tagung am WWZ stieß auf großes gesellschaftliches Interesse. Unter den über hundertfünfzig Teilnehmenden fanden sich VertreterInnen aus der Forschung ebenso wie aus großen und mittelständischen Unternehmen, Behörden, Medien, Hilfswerken, Verbänden und Gewerkschaften.¹³⁴

Wie Straubhaar in einem Schreiben an Peter Arbenz und Rudolf Weiermüller darlegte, bestand das Ziel seines Forschungsprojekts im NFP28 darin, die von der interdepartementalen Strategiegruppe entwickelten »Optionen einer künftigen Migrationspolitik zu konkretisieren und so gangbare Handlungsalternativen für staatliche Entscheidungsträger aufzuzeigen.«¹³⁵ Peter Arbenz war daran interessiert, das Konzept einer neuen ganzheitlichen »Migrationspolitik« wirtschaftspolitisch weiter auszuarbeiten und regte Treffen zu dritt zum weiteren inhaltlichen Austausch an.¹³⁶ Das Interesse von Wirtschaftswissenschaftlern erhöhte die Akzeptanz des neuen Ansatzes einer ganzheitlichen »Migrationspolitik« in Politik und Verwaltung. Und dass es auf eine solche Akzeptanz ankam, hatte Rudolf Weiermüller, der die Strategiegruppe an der interdisziplinären Tagung zu den *Ursachen und Wirkungen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt* in Bern im April 1989 vertrat, bereits in seiner Begrüßungsrede festgestellt: »Unser politisches System braucht zwar Einigkeit und einen kohärenten Willen der Gesellschaft, wenn es zentrale Fragen zu lösen hat. Gleichzeitig sollten wir nie vergessen, dass das Betrachten einer Sache aus einem neuen Blickwinkel, d. h. sogenannte Lösungen zweiter Ordnung essentiell sind für den kreativen Umgang mit

133 Thomas Straubhaar und Giorgio Dhima, *EG-92 und danach: Herausforderungen und Lösungsideen für die Migrationspolitik der Schweiz der 90er Jahre*, Basel: WWZ 1990.

134 Siehe Tagungsprogramm und Teilnehmerliste WWZ-Tagung »EG-92: Braucht die Schweiz eine neue Politik für ausländische Arbeitskräfte?«, 22. März 1990, in: BAR E4280A#2017/359#685* (BFF/Koordination der Schweizerischen Ausländerpolitik [Migrationspolitik] Band 1).

135 Schreiben von Thomas Straubhaar an Peter Arbenz, Kopie an Rudolf Weiermüller, 24. Oktober 1989, in: E4280A#1998/296#263*.

136 Schreiben von Peter Arbenz an Thomas Straubhaar, Kopie an Rudolf Weiermüller, 2. November 1989, in: E4280A#1998/296#263*.

Problemen. [...] Es scheint mir wichtig, dass wir uns dieser Tatsache bewusst bleiben, nachdem sich in der Schweiz die Einsicht durchzusetzen beginnt, dass der Grad der Zerstrittenheit in der Flüchtlings- und Asylfrage das landesübliche Mass überschritten hat. [...] Die beteiligten Departemente der schweizerischen Bundesverwaltung, und ich bin überzeugt, auch der Bundesrat selbst, werden auf Ihre Analyse zurückgreifen.«¹³⁷

Der Blickwinkel, auf den Weiersmüller anspielte, war die neue, ganzheitliche Perspektive der »Migration«, aus dem eine entsprechende »Migrationspolitik« folgen sollte. Die inhaltlich-epistemischen und personellen Verbindungen zwischen staatlichen Organen, Hilfswerken und Wissenschaft rund um den Strategiebericht spielten für die aufkommende Migrationsdebatte in der Schweiz eine ebenso zentrale Rolle, wie internationale Expertendiskurse, die hier auf unterschiedlichen Wegen als Wissensressourcen aufgegriffen wurden. Der Bericht wurde im April 1989 der Öffentlichkeit vorgestellt. Mit kontroversen Reaktionen zahlreicher Akteure auf das neue Konzept nahm der Migrationsdiskurs in der Schweiz Fahrt auf.

Reaktionen auf den Strategiebericht

Am 4. April 1989 präsentierte Bundesrat Arnold Koller als Nachfolger von Elisabeth Kopp und Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD den Strategiebericht zur Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre der Schweizer Öffentlichkeit. Die interdepartementale Arbeitsgruppe, die den Bericht verfasst hatte, schlug einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Umgang mit Asyl- und Flüchtlingspolitik vor: »Die Einführung einer umfassenden Migrationspolitik als Kombinationsform einer neuen Asylpolitik mit einer neuen Ausländerpolitik.«¹³⁸ Der neue Begriff der »Migrationspolitik« erlaubte es, so die Hoffnung der Strategiegruppe, den nicht vorgesehenen Interferenzen zwischen Arbeitsmarkt und Asylwesen Rechnung zu tragen und den Zusammenhang der Bereiche in einem übergeordneten, international verstandenen Regelungsfeld für staatliche Organe sichtbar und regierbar zu machen. Dies deckte sich mit den Entwicklungen in internationalen Organisationen, in denen die Idee eines globalen »*migration management*« in den 1980er Jahren an Einfluss gewonnen hatte.¹³⁹ Darunter wurde ein Ansatz verstanden, der weniger auf eine Verhinderung globaler Migrationsbewegungen und nationale Abschottung

137 Walter Kälin und Rupert Moser (Hg.), *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, Bern: Haupt 1989, S. 11.

138 Interdepartementale Strategiegruppe EJPD/EDA/EVD, *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*, 1989, S. 10.

139 Oelgemöller, *The Evolution of Migration Management in the Global North*, 2017.

abzielte, denn auf eine optimierte und vor allem auf ökonomischen Nutzen ausgerichtete Regulation der Migration durch das multilaterale wissensbasierte Zusammenwirken nationaler und internationaler, staatlicher und nicht staatlicher Akteure vor allem aus dem »Globalen Norden«.¹⁴⁰

Der Aufstieg des managerialen Ansatzes auf internationaler Ebene lässt sich an der Geschichte des Intergovernmental Committee for European Migration ICEM festmachen. Dessen Vorläuferorganisation war 1951 als eine Agentur gegründet worden, die die europäischen Regierungen bei der Rückkehr und Auswanderung von Kriegsflüchtlingen logistisch unterstützen sollte. Im Verlauf der 1980er Jahre wandelte sich die Organisation im Kontext der »Asylkrise« schrittweise zu einer global aufgestellten Migrationsagentur, die den Regierungen von Ein- und Auswanderungsländern wissensbasierte Dienstleistungen anbot. In der Folge wurde diese Agentur in das System der Vereinten Nationen eingebunden und führt seitdem im Auftrag von Regierungen Programme der Migrationssteuerung und -kontrolle durch. Dieser Perspektiv- und Funktionswandel lässt sich an den Namensänderungen ablesen: 1980 fiel das »E(uropean)« im Namen der ICEM weg, um die globale Ausrichtung abzubilden, und 1989 wurde das Intergovernmental Committee for Migration zur International Organization for Migration IOM umbenannt.¹⁴¹

Das migrationspolitische Konzept der Strategiegruppe zielte darauf ab, die starke Binnenorientierung der Schweizer Ausländerpolitik durch eine Einbindung in diese internationalen Koordinationsbestrebungen im Sinne der IOM abzuschwächen. Neu war zu dieser Zeit im Schweizer Kontext nicht nur der Gedanke einer Zusammenführung der bis dahin rechtlich, institutionell und diskursiv weitgehend eigenständigen Bereiche Asylwesen und Arbeitsmarkt, sondern auch die begriffliche Brücke »Migrationspolitik«. Dies verdeutlichen Kommentare in Zeitungen,¹⁴² ebenso wie die zahlreichen Rückmeldungen von kantonalen Behörden, Kirchen, Hilfswerken, politischen Parteien, Organisationen und Verbänden, die im Rahmen eines »Vernehmlassungsverfahrens« zum Bericht beim zuständigen EJPD ab August 1989 eingingen.¹⁴³ Als Vernehmlassungsverfahren bezeichnet man in der

140 Ebenda, S. 1.

141 Georgi, *Managing Migration?*, 2019, S. 375–379.

142 Eine umfassende Presseschau zum Strategiebericht findet sich in den Akten der Asyl- und Ausländerkommission der Christlichdemokratischen Partei (CVP) der Schweiz: BAR J2.181#1998/143#298*.

143 Siehe hierzu die gesammelten Eingänge in den Akten des Delegierten für das Flüchtlingswesen im Schweizerischen Bundesarchiv: BAR E4280A#1998/296#259* bis #262*, sowie die Auswertung in BAR E4280A#2017/355#775*.

Schweiz eine Vorphase der Gesetzgebung, bei der staatliche Vorhaben von »erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz« vorgeprüft werden.¹⁴⁴ Behörden, Kantone, Parteien, Verbände, zivilgesellschaftliche Organisationen und auch Einzelpersonen haben die Möglichkeit im Vernehmlassungsverfahren zu dem Vorhaben schriftlich Stellung zu beziehen. Es handelt sich um eine Maßnahme, um frühzeitig einerseits relevante Akteure und Stakeholder in politische Meinungsbildungsverfahren einzubinden und andererseits politische Blockaden zu identifizieren.

Die Akten des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht im Schweizerischen Bundesarchiv bieten mit insgesamt 94 Rückmeldungen eine aussagekräftige historische Quelle, um die diskursiven Verschiebungen im Zuge der Auseinandersetzung mit dem Strategiebericht zu untersuchen. So antwortete zum Beispiel die Regierung des Kantons Basel-Landschaft: »Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und machen gerne davon Gebrauch. Eine ganze Zahl von Stellen auch unseres Kantons sind täglich mit den Problemen dieser ›Migration‹ konfrontiert, und ein Ausweg aus dieser Lage erscheint allen Betroffenen vordringlich.«¹⁴⁵ Die Anführungsstriche im Schreiben zeigen an, dass die Migrationssemantik für die Verfasser noch nicht so selbstverständlich war wie heute. Das begriffliche Innovationsangebot des Berichts stand jedoch offensichtlich in Resonanz zur Wahrnehmungs- und Bedürfnislage der antwortenden Instanz, die mit dem alten Wortschatz der Ausländer- und Asylpolitik nur unzureichend zu erfassen war: »Wir stellen fest, dass uns die Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik von den Einreisenden aufgedrängt wird. Ihnen ist, im Gegensatz zu uns, nämlich egal, unter welchem Titel sie eine einige Jahre dauernde, auch unsichere Anwesenheit erreichen können.«¹⁴⁶ Die eigensinnigen Handlungen der »Einreisenden« standen quer zu den etablierten Institutionen und Kategorien auf Seiten des Aufnahmestaates und der Begriff »Migration« erlaubte es staatlichen Instanzen diese Situation in den Blick zu bekommen.

Durch diese Historizität des Begriffs der Migration gewinnt auch das Konzept der »Autonomie der Migration«, das in der Migrationsforschung in den letzten zwei Jahrzehnten umfassend diskutiert wurde und auf die Eigenmacht migrantischer Dynamiken verweist, eine neue historische Tie-

144 <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/explanations-cp> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

145 Schreiben des Regierungsrats des Kantons-Basel Landschaft vom 26. September 1989, S. 1, in: BAR E4280A#1998/296#262*.

146 Ebenda, S. 3.

fendimension.¹⁴⁷ Dass der Begriff »Migration« in den staatlichen Organen auf Resonanz stieß, folgte aus der Eigendynamik der Bevölkerungsbewegungen, die sich nicht an die historisch entstandene Arbeitsteilung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Asylwesen hielten. Oder anders zugespitzt: Das Konzept der Autonomie der Migration ist selbst, so deutet der Fall Schweiz an, historische Folge einer gewissen Eigenlogik von grenzüberschreitenden Bevölkerungsbewegungen in den 1980er Jahren.

In den Antworten im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zeigte sich, dass die Analyse der weltweiten Flucht- und Wanderungsbewegungen im Strategiebericht und die globale Perspektive auf Migration von den meisten Akteuren geteilt wurde, insbesondere von den Kantonen, Parteien und anerkannten Hilfswerken. Neben den Süd-Nord-Bewegungen wurde jedoch auch auf »mögliche Entwicklungen in ost-westlicher Richtung aufmerksam gemacht«.¹⁴⁸ Auch im Hinblick auf die Notwendigkeit, die »Ursachen der weltweiten Fluchtbewegungen zu bekämpfen«, herrschte ein »fast einhelliger Konsens«, wenngleich man skeptisch war, dass die Schweiz hier viel bewegen konnte. Auch linke Stimmen, etwa aus humanitären Organisationen und der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz SPS, teilten diese Einschätzung. Sie kritisierten jedoch, dass der Bericht die menschenrechtlichen Aspekte und ökonomische Abhängigkeit der Entwicklungsländer vom Westen im Rahmen der herrschenden »Weltwirtschaftsordnung« gegenüber den demografischen Entwicklungen vernachlässigte.¹⁴⁹ Eine Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe »mit stärkerer Berücksichtigung der Migrationsproblematik« wurde entsprechend breit unterstützt. Ebenso erwünscht war, wenn möglich, eine stärkere internationale Koordination mit der Europäischen Gemeinschaft sowie mit den Herkunftsländern, auch im Hinblick auf »Rückkehrhilfe« im Sinne der Tamilen-Studie.¹⁵⁰

Skeptisch bis ablehnend zeigte sich die überwiegende Zahl der Rückmeldungen im Vernehmlassungsverfahren gegenüber dem vorgeschlagenen »Migrationsmodell«, in dem Asyl- und Ausländerpolitik verschränkt werden sollten.¹⁵¹

147 Stephan Scheel, »Das Konzept der Autonomie der Migration überdenken? Yes, please!«, in: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (2), 2015, S. 1–15.

148 Pressecommuniqué, Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht, 21. Dezember 1989, EJPD, Bern, S. 1, in: BAR E4280A#2017/355#775*.

149 Ebenda.

150 Ebenda, S. 2 f.

151 AP Pressemeldung, »Klare Front gegen Verknüpfung von Asyl- und Ausländerpolitik«, Dezember 1989 & Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre, 10. November 1989, S. 43, in: BAR E4280A#2017/355#775*.

ÜBERSICHT ÜBER DIE RESULTATE NACH DREI SZENARIEN
APERÇU DES RESULTATS PRINCIPAUX D'APRES TROIS SCENARIOS

ABSOLUTE ANGABEN NOMBRES ABSOLUS	1970	1985	2A-86: Hauptszenario Variante principale		2B-86: "Unteres" Alternativszenario Variante inférieure		2C-86: "Oberes" Alternativszenario Variante supérieure	
			2000	2025	2000	2025	2000	2025
Ständige Wohnbevölkerung								
Total, in Mio. ...31. Dez.	6,193	6,485	6,830	6,881	6,590	5,988	6,911	7,754
Männer, in Mio. ...31. Dez.	3,025	3,160	3,375	3,403	3,225	2,924	3,401	3,856
Frauen, in Mio. ...31. Dez.	3,168	3,324	3,474	3,478	3,366	3,064	3,510	3,898
Altersgruppen								
0 - 19.....31. Dez.	1,920	1,618	1,533	1,347	1,447	1,082	1,557	1,603
20 - 39.....31. Dez.	1,843	2,007	1,924	1,726	1,746	1,352	1,966	2,078
40 - 64.....31. Dez.	1,719	1,942	2,296	2,342	2,280	2,006	2,308	2,576
65 - 79.....31. Dez.	0,601	0,709	0,810	1,093	0,848	1,137	0,812	1,118
80 +.....31. Dez.	0,110	0,209	0,268	0,374	0,269	0,411	0,268	0,379
Bevölkerungsbewegung, in 1000								
Lebendgeburten.....	99,2	74,7	70,0	63,9	63,4	49,9	71,6	77,5
Sterbefälle.....	57,1	59,6	67,8	86,2	68,7	90,9	68,0	88,6
Geburtenüberschuss.....	+42,1	+15,1	+2,2	-22,4	-5,4	-40,9	+3,6	-11,1
Einwanderung.....	-	98,9	87,6	83,2	-	-	96,2	150,2
Auswanderung.....	-	85,0	75,8	71,7	-	-	80,2	106,3
Migrationssaldo.....	-1,8	+13,9	+11,8	+11,5	-	-	+16,0	+43,9
Variation.....	+40,3	+28,9	+14,0	-10,9	-5,4	-40,9	+19,7	+32,8

Abbildung 35: Migrationssaldo (Quelle: Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1986–2025. Presserohstoff, 1987, S. 9)

Dabei wurden unterschiedliche Gründe angeführt: Für viele warf das Modell grundsätzlich noch Fragen auf und hatte zu viele Unbekannte. Humanitäre Organisationen waren in Sorge, dass die menschenrechtliche Regelung des Asyls durch die selektive Zulassungslogik die Arbeitsmarktpolitik unterlaufen würde. Wirtschaftsorientierte Organisationen wiederum befürchteten, dass bestehende Kontingente für qualifizierte Facharbeiter aus aller Welt von arbeitssuchenden Asylbewerbern belegt würden. Bei rechten und konservativen Organisationen ging man von einer wachsenden Einwanderung von Menschen aus »fremden Kulturkreisen« mit unwahrscheinlichem Integrationserfolg aus.¹⁵² Der Vorschlag der Strategieguppe, ein nationales »Migrationsaldo« als *policy*-Grundlage einzuführen, – ein Konzept, das aus den Bevölkerungsszenarien des BFS stammte und mit dem die Gesamtnettoeinwanderung (entspricht der Summe diverser Einwanderungsformen wie Arbeit, Asyl, Familiennachzug minus Auswanderung) quantitativ gesteuert werden sollte – wurde mehrheitlich abgelehnt.

Das neue manageriale »Migrationsmodell« des Strategieberichts zielte weniger auf nationale Abschottung denn auf einen effektiven Umgang der Schweiz mit der Tatsache »weltweiter Migrationen« ab. Es war anschluss-

152 Ebenda, S. 44.

fähig sowohl an etablierte technokratische Kontingentlogik als auch an eine damit verbundene, kulturell verankerte Überfremdungswahrnehmung. Dies zeigte sich in der Vernehmlassungsantwort der einwanderungskritischen Vereinigung Umwelt und Bevölkerung ECOPOP, die sich aus ökologischen Gründen für ein Migrationssaldo von »maximal null« aussprach. ECOPOP beurteilte das Migrationsmodell »grundsätzlich positiv«, da es eine »rationale und ganzheitliche Gestaltung« der Zuwanderung erlaubte.¹⁵³

Den größten Zuspruch erhielt das Modell von den anerkannten Hilfswerken wie der SFH, dem SRK und der Caritas. Die Caritas Schweiz begründete ihre grundsätzliche Zustimmung zum »innovativen« Migrationsmodell nicht nur aufgrund der internationalen Perspektive, sondern auch damit, dass für die »Haltung der schweizerischen Bevölkerung zu Ausländer- und Asylfragen die Gesamtzahl der in der Schweiz lebenden Ausländer massgebend ist«.¹⁵⁴ Ob jemand als AsylbewerberIn, Kontingentflüchtling oder als Arbeitskraft ins Land gekommen war, schien aus dieser Sicht für SchweizerInnen, die sich im Alltag um Überfremdung sorgten, zweitrangig. Beide Gruppen waren für diese letztlich einfach »Ausländer«. Zudem brachte die Strategiekommission hier den Begriff des »Migranten« neu ins Spiel, der zu der Zeit außerhalb von Fachdiskursen so wenig etabliert war, dass er ebenfalls in die Vernehmlassung geschickt wurde. Dabei wurde um Rückmeldung zur Frage gebeten, ob es in der Praxis sinnvoll sein konnte, zwischen »Migranten« und »anerkannten Flüchtlingen« zu unterscheiden.¹⁵⁵ Auch wenn die wenigsten Rückmeldungen die Frage für wirklich wichtig erachteten, konnte man dem Vorschlag und dem neuen Begriff am ehesten bei den Kantonen, die die Asylverfahren praktisch durchführten, etwas abgewinnen.¹⁵⁶ Die Strategiegruppe definierte den »Migranten« als eine »Person, die ihren Aufenthaltsstaat aus persönlichen und wirtschaftlichen Gründen verlässt, um sich in einem anderen Staat niederzulassen«.¹⁵⁷ Die Rückmeldungen zeigen jedoch, dass unter »Migrant« vor allem diejenige wachsende Gruppe von AusländerInnen im Land verstanden wurde, die die Kriterien des Flüchtlingsstatus aus Sicht der Behörden nicht erfüllten und sich

153 Vereinigung Umwelt und Bevölkerung / Association ecologie et population ECOPOP, Stellungnahme der ECOPOP zum Strategiebericht Flüchtlings- und Asylpolitik, August 1989, in: BAR E4280A#1998/296#263*.

154 Vernehmlassung der CARITAS Schweiz zum Bericht »Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre«, 12. September 1989, S. 28, in: BAR E4280A#1998/296#261*. Hervorhebung im Original.

155 Ebenda, S. 21.

156 Siehe etwa die Vernehmlassungsantworten der Kantone Genf, Uri und St. Gallen in: BAR E4280A#1998/296#262*.

157 Interdepartementale Strategiegruppe EJPD/EDA/EVD, *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*, 1989. Siehe hier: Anhang IV/8.

ohne offizielle Zulassung auf dem Arbeitsmarkt einbrachten. Typischerweise kamen sie aus außereuropäischen Ländern und wurden in der Öffentlichkeit als »Wirtschaftsflüchtlinge« oder »unechte Flüchtlinge« skandalisiert.

Trotz der allgemeinen Skepsis gegenüber dem großen Wurf einer neuen »Migrationspolitik« teilte eine große Mehrheit der Antwortenden das Bedürfnis nach einer neuen »ganzheitlichen Betrachtung« des Wanderungsgeschehens in einem internationalen Rahmen und der damit verbundenen politischen Handlungs- und Regelungsfelder. Die konkreten Vorstellungen dazu divergierten und reichten von prinzipieller institutioneller Trennung bis hin zu einer starken Kopplung von Asyl-, Arbeitsmarkt und auch Entwicklungspolitik. Einhellig wurde der Ansatz des Strategieberichts begrüßt, Migration als komplexe *globale* Herausforderung zu verstehen, mit der sich die Schweiz um 1990 konfrontiert sah. Damit gemeint waren die Dynamiken in der »Dritten Welt«, die Veränderungen der globalen Wirtschaft, der Zusammenbruch des Ostblocks und die europäische Integration, die etwa in Form des Schengener Abkommens von 1985 auch bei Migrationsfragen konkrete Form annahm, sowie die damit verbundenen internationalen Bevölkerungsbewegungen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Strategiebericht trotz der mehrheitlich ablehnenden Rückmeldungen und Kontroversen bezüglich des konkreten Vorschlags, Asyl- und Ausländerpolitik mit ihren unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen zu einer »Migrationspolitik« zu verschmelzen, insgesamt auf Resonanz stieß. Die neue »ganzheitliche« Perspektive und das Framing der »Migration« war für gesellschaftliche Akteure aus unterschiedlichen politischen Lagern und Praxiskontexten interessant, die mit neuen Herausforderungen konfrontiert waren: von den humanitären Organisationen bis hin zu Vertretern ökonomischer Liberalisierungsansätze. Zugleich blieb der neue Diskurs hinreichend anschlussfähig an etablierte fremdenpolizeiliche Logiken. Die Metaphorik des »Migrationsdrucks«, ein Begriff, der auch in den Vernehmlassungen immer wieder aufgegriffen wurde, bot sich als Projektionsfläche für Bedrohungswahrnehmungen an. Sie griff auf bestehende Vorstellungsbestände zurück, die im Zuge der Asyldebatten der 1980er Jahre in der Schweizer Öffentlichkeit revitalisiert worden waren.¹⁵⁸

Der Bericht stieß zudem auch über die Grenzen hinaus auf Interesse, etwa in Deutschland.¹⁵⁹ Im Hinblick auf internationale Austauschprozesse ist die

158 Die Druck-Metapher findet sich bereits im Entstehungskontext der Schweizer Fremdenpolizei nach dem Ersten Weltkrieg, etwa in einem Vortrag des Chefs der Polizeiabteilung des EJPD von 1921: Delaquis, *Der neueste Stand der Fremdenfrage*, 1921, S. 7.

159 Brief von Prof. Kay Hailbronner, Universität Konstanz, an Peter Arbenz, 18. April 1989, in: BAR E4280A#1998/296#260*.

Rezeption der Schweizer Debatten im Ausland interessant. Der Bericht wurde über Botschaftskanäle unter anderem direkt an das deutsche Innenministerium weitergeleitet, wo man unterstrich, »dass von allen EG-Staaten – USA und Kanada eingeschlossen – die Schweiz den für Bonn interessantesten Beitrag zur Bewältigung der Probleme in dem Bereich leiste«. Ein hoher Beamter des deutschen Ministeriums begrüßte den Strategiebericht und war sich sicher, dass dieser »aufmerksame Leser« finden würde.¹⁶⁰ Auch der Bundesrat Arnold Koller war rückblickend davon überzeugt, dass der Strategiebericht von 1989 »international grosse Beachtung gefunden« und diverse Länder dazu motiviert hatte, dem Beispiel zu folgen.¹⁶¹

Beim Bundesamt für Gewerbe, Industrie und Arbeit BIGA und beim Bundesamt für Ausländerfragen BFA, der alten Fremdenpolizei, traf die migrationspolitische Initiative des Strategieberichts hingegen auf deutlichen Widerspruch.¹⁶² Nichtsdestotrotz hatte insbesondere das Vernehmlassungsverfahren einen umfassenden Meinungsbildungsprozess in Gang gesetzt. Um die Antworten formulieren zu können, hatten die rund hundert Organisationen und Institutionen, die daran teilgenommen hatten, weitere Kreise in die Erarbeitung mit einbezogen, dem Thema Sitzungen gewidmet, auf Parteitage diskutiert und Tagungen durchgeführt. Der SFH-Generalsekretär Walter Schmid, der in der Strategiegruppe mitgewirkt hatte, hielt diesen Prozess letztlich sogar für wichtiger als das Resultat. Er war davon überzeugt, dass die »Komplexität des Themas« vielerorts erkannt wurde und dass mit asylpolitischen Fragen nicht mehr so »hemdsärmelig umgesprungen« werden konnte wie zuvor.¹⁶³ Zudem zeigte er sich positiv überrascht, dass insbesondere die internationale Perspektive auf die weltweiten Ursachen der Fluchtbewegungen so breit geteilt wurde, etwa auch von bürgerlichen Parteien, allen voran der Christlichdemokratischen Partei CVP (heute: Die Mitte). Selbst bei der BIGA und dem BFA war, so Schmid, in Folge des Berichts »Bewegung in die gerontokratisch gewordene Ausländerpolitik der letzten Jahre gekommen«.¹⁶⁴ Angesichts der internationalen Entwicklungen zur

160 Ambassade-Bericht, 5. Juli 1989, in: BAR E4280A#1998/296#263*.

161 Nationalrat Geschäftsprüfungskommission, Sektion EJPD, Protokoll der Sitzung vom 20. Mai 1991, Lugano, in: BAR E7175C-01#2001/54#1335* (Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit / Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, 1991).

162 Siehe die entsprechenden Vernehmlassungsantworten von BIGA und BFA in: BAR E4280A#1998/296#263*.

163 Walter Schmid, »Von Grundüberzeugungen, Lippenbekenntnissen und Scheuklappen. Nachlese zur Vernehmlassung des Strategieberichts«, in: *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker / Revue suisse pour praticiens en droit d'asile* 5 (1), 1990, S. 14 f.

164 Ebenda, S. 15.

Epochenwende 1989/90 hatte man auch hier einsehen müssen, dass eine einfache Fortführung der etablierten Routinen nicht mehr möglich war und es neue Konzepte brauchte.

4.4 Eine europafähige Migrationspolitik für die »Schweiz AG«, 1989–1991

Bereits kurz nach Erscheinen des Strategieberichts beauftragte das Schweizer Parlament den Bundesrat, einen Bericht vorzulegen, der nicht nur Asyl- und Flüchtlingspolitik, sondern Ausländerpolitik und damit Fragen des internationalen Arbeitsmarktes umfasste.¹⁶⁵ Bevor die Schweizer Regierung ihren Bericht vorlegen konnte, erstellte das BIGA zusammen mit dem BFA einen Bericht, in dem Konzeption und Prioritäten der Schweizerischen *Ausländerpolitik* (will heißen: Ausländerbeschäftigungspolitik) der 1990er Jahre dargelegt wurden. Beide Bundesämter, BIGA und BFA, waren tragende Säulen des kontingentierten Zulassungssystems für ausländische Arbeitskräfte seit den 1960er Jahren und hatten entsprechend Einfluss innerhalb der staatlichen Organe. Mit einem eigenen Migrationsmodell wollten sie einen arbeitsmarkt-orientierten Kontrapunkt setzen, bevor der Bundesrat Stellung nehmen konnte, auch um der Strategiegruppe und dem Delegierten für das Flüchtlingswesen nicht die Deutungshoheit zu überlassen. Zudem hatte sich die internationale Lage seit 1989 in einer Weise verändert, die ohnehin eine Neukonzeption des kontingentierten Zulassungssystems erforderlich machte.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre kam nach einer Phase der Stagnation wieder Schwung in den Prozess der europäischen Integration. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde die vollständige Freizügigkeit zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in einem »Europa der Bürger« auf Ende 1992 anvisiert. In diesem Kontext stellte Jacques Delors, der damalige Kommissionspräsident der Europäischen Gemeinschaft EG im Januar 1989 zudem auch die Gründung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes EWR mit den EFTA-Ländern in Aussicht, also auch mit der Schweiz.¹⁶⁶ Die Integration in einen gemeinsamen Binnenmarkt sollte auch hier auf einer »vollständigen Realisierung der Freizügigkeit im Personen-, Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr« beruhen.¹⁶⁷ Gerade die

165 Bundesrat, »Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991«, in: *Bundesblatt* 3 (27), 1991, S. 291–323, hier: S. 292.

166 Vasco Pedrina und Stefan Keller (Hg.), *Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping*, Bern: UNIA 2018, S. 26.

167 BIGA und BFA, *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik*

Personenfreizügigkeit war jedoch mit dem seit Mitte der 1960er Jahre in der Schweiz etablierten und in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer BVO im Jahr 1986 nochmals bekräftigten Kontingentierungssystem für ausländische Arbeitskräfte nicht kompatibel. Mit der Aufnahme der offiziellen Beitrittsverhandlungen zwischen der Schweiz und der EG 1990 öffnete sich ein Gelegenheitsfenster für neue Ansätze und Konzepte in der schweizerischen Ausländerpolitik, das von unterschiedlichen Akteuren genutzt wurde, etwa von Arbeitgebern und den Gewerkschaften.

Nach Jahren des ausländerpolitischen Stillstands seit der Ablehnung der Mitenand-Initiative 1981 an der Urne sowie des neuen Ausländergesetzes im Folgejahr mobilisierte die Gewerkschaft Bau und Holz GBH, deren Mitgliedschaft mittlerweile zu einem Großteil aus europäischen AusländerInnen bestand, für eine »neue Immigrations-Politik«, wie sich der damalige GBH-Vorsitzende Vasco Pedrina erinnert.¹⁶⁸ Die eindrückliche Gewerkschaftsdemonstration gegen das Saisonier-Statut am 15. September 1990 mit rund 20.000 Teilnehmenden auf dem Bundesplatz Bern versinnbildlichte, dass der EG-Vorstoß Bewegung in die festgefahrene Situation im Land brachte.¹⁶⁹ Ein Beitritt zum EWR bot sich als Chance an, das unliebsame Saisonierstatut loszuwerden, das vor allem Arbeitskräfte aus süd- und osteuropäischen Ländern betraf. Aufgrund der guten Verbindungen der ausländischen Gewerkschaftsmitglieder zu ihren Herkunftsländern und den dortigen Gewerkschaften, hatte man in der GBH bereits 1989 Kontakt zu den Regierungen Portugals, Italiens und Spaniens aufgenommen. Der spanische Sozialist Felipe González amtierte zu der Zeit als EG-Ratspräsident und auch bei ihm stieß die GBH für das Anliegen, das Saisonier-Statut abzuschaffen, auf Unterstützung: »Das Echo war positiv«, stellte man in der Gewerkschaft fest.¹⁷⁰ Parallel zur europäischen Personenfreizügigkeit sollten »flankierende Massnahmen gegen Lohndumping« eingeführt werden, um die sozialen Kosten der Liberalisierung abzufedern.¹⁷¹ Der Begriff der »flankierenden Massnahme« etablierte sich in der GBH im Zuge von strategischen Debatten, die im Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik *Diskussion*

der Neunziger Jahre, Bern: Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit & Bundesamt für Ausländerfragen 1991, S. 66.

168 Vasco Pedrina, »GBH mobilisiert für neue Immigrations-Politik«, in: *Diskussion: Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik* 11, 1990, S. 11 f. Interview mit Vasco Pedrina, 26. Februar 2020, Zürich.

169 Pedrina und Keller (Hg.), *Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit*, 2018, S. 26.

170 Ebenda.

171 Ebenda, S. 37 & 42.

geführt wurden.¹⁷² Die Haltung der GBH zum EWR-Beitrittsangebot wurde jedoch nicht von allen Gewerkschaften geteilt und förderte Differenzen zur Zukunft der »Ausländerpolitik« zu Tage.¹⁷³ Spannungen zeichneten sich auch im Arbeitgeberlager ab. Angesichts der internationalen Entwicklungen sowie der Tatsache, dass das Wirtschaftswachstum 1990 aussetzte und sich eine Stagnationsphase andeutete,¹⁷⁴ machten sich weltmarktorientierte Stimmen für europäische Freizügigkeit und eine neue »Migrationspolitik« stark, im Zuge eines allgemeinen marktliberalen Paradigmenwechsels in der Schweizer Wirtschaftspolitik.

Weißbücher für eine neue, europafähige Migrationspolitik

1990 veröffentlichte der Basler Wirtschaftswissenschaftler Silvio Borner zusammen mit seinen Mitarbeitern Aymo Brunetti, der später als führender Ökonom in die Bundesverwaltung wechselte, und Thomas Straubhaar die Streitschrift *Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*. Auf Grundlage ihrer Forschung im Nationalen Forschungsprogramm 28 zur »Schweiz in einer sich ändernden Welt« forderten sie ein grundlegendes wirtschaftspolitisches Umdenken. Um vor den Herausforderungen des internationalen »Strukturwandels« und der »weltwirtschaftlichen Dynamisierung« insbesondere seit den 1980er Jahren bestehen zu können, sollten die »institutionellen Strukturen« der Schweiz »deblockiert werden«.¹⁷⁵ Das Buch basierte auf der These, dass die »Wettbewerbsfähigkeit« einer Volkswirtschaft sich daran bemessen ließ, ob sie in der Lage war, die für die Wertschöpfung wichtigen und »mobiler« werdenden Produktionsfaktoren »Arbeit, Kapital und Know How« anzuziehen.¹⁷⁶ Die Autoren gingen von einem wachsenden interkontinentalen »Migrationspotential« aufgrund der demografischen Wachstumsschere aus und bezogen sich dabei auf die soziologische Theorie Hoffmann-Nowotnys, auf Haugs Deutung der BFS Bevölkerungsszenarien und auf den Bericht der Strategiegruppe zur Asyl- und Flüchtlingspolitik.¹⁷⁷ Trotz der »Globalisierung der Märkte« und der zunehmend »interdependenten« bzw. »polyzentrischen Struktur der Weltwirtschaft« stellten die Ökonomen fest, dass Nationalstaaten weiterhin relevante wirtschaftliche

172 Siehe etwa Heft 6 /1990. Nach: ebenda, S. 46.

173 Zu den Gewerkschaften siehe: Rebekka Wyler, *Schweizer Gewerkschaften und Europa, 1960–2005*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2012.

174 Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, 2015, S. 511.

175 Silvio Borner, Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar, *Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 1990, S. 47.

176 Ebenda, S. 19.

177 Ebenda, S. 27 & 199 f.

Faktoren waren.¹⁷⁸ Allerdings sollten diese nun anders als in der traditionellen Außenhandelstheorie als »Standorte« verstanden werden, die im direkten Wettstreit um »relative Attraktivität« für Investitionen und qualifizierte Arbeitskräfte standen.¹⁷⁹ Die politischen Rahmenbedingungen förderten im besten Fall die Innovationskraft der ansässigen Unternehmen. Für den lange Zeit erfolgreichen »Sonderfall Schweiz« zeichneten die Autoren hingegen ein düsteres Bild: Das »dualistische« Modell einer einerseits hochgradig internationalisierten Wirtschaft und einer andererseits vor allem am Binnenmarkt ausgerichteten nationalen Wirtschaftspolitik war aus Sicht der Autoren in eine »existentielle« Krise geraten, die durch den europäischen Integrationsprozess nur noch deutlicher zu Tage trat.¹⁸⁰ Die zunehmenden »Widersprüche des Systems Schweiz AG« wurden, so die Autoren, auch am Beispiel der Ausländerbeschäftigung deutlich vor Augen geführt.¹⁸¹ Die wissenschaftliche Grundlage für diese These lieferten die Studien von Straubhaar und Dhima am WZZ in Basel.

Sowohl Straubhaar als auch Dhima gingen von der Annahme aus, dass die Maßnahmen der staatlichen Kontingentierungspolitik seit den 1960er Jahren ineffizient waren, falsche Anreize setzten, den notwendigen »Strukturwandel« verhinderten und somit letztlich die schweizerische »Wettbewerbsfähigkeit« im internationalen Kontext schwächten.¹⁸² Die Ausländerpolitik basierte den Autoren der »Schweiz AG« zufolge zum einen auf Konzessionen an fremdenfeindlichen Populismus und zum anderen auf einer problematischen »Verhandlungsstruktur«.¹⁸³ Sie attestierten den Entscheidungswegen der Kontingentvergabe einen »neokorporatistischen Charakter« – ein Befund der von linken Sozialforschern geteilt wurde.¹⁸⁴ Anstatt die internationale

178 Ebenda, S. 25, 35 & 81.

179 Ebenda, S. 19.

180 Ebenda, S. 86–89.

181 Ebenda, S. 90.

182 Giorgio Dhima, »Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik: Mögliche Folgen des Abbaus von institutionellen Hemmnissen«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 126 (3), 1990, S. 335–349; Straubhaar und Lüthi, »EG-Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, 1990. Siehe auch: Giorgio Dhima, »Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 30, 1990, S. 189–207.

183 Borner, Brunetti und Straubhaar, *Schweiz AG*, 1990, S. 191.

184 Dhima, »Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich«, 1990, S. 203. Siehe hierzu die referenzierte Studie aus einer tendenziell eher linken Perspektive: Sandro Cattacin, *Neokorporatismus in der Schweiz: Die Fremdarbeiterpolitik. Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 243–244*, Zürich: Forschungsstelle für politische Wissenschaft, Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik 1987.

Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz im Auge zu behalten, würden vor allem binnenwirtschaftlich ausgerichtete Partikularinteressen bedient. Strukturschwache Branchen und Regionen in der Schweiz würden durch die staatliche Zuweisung von Kontingenten systematisch bevorzugt. Auch hier bildete die direkte Demokratie der Schweiz, so die Autoren, längst nicht mehr den Willen des »Volkes« ab, sondern das einer wachsender Anzahl »gut organisierter« Lobbygruppen und sollte daher grundlegend überdacht werden.¹⁸⁵ Historische Relikte wie die Einschränkung der beruflichen, betrieblichen und geografischen Stellenwahlfreiheit, die mit dem aus den 1930er Jahren stammenden Saisonnierstatut verbunden waren, verstärkten diesen Effekt, ohne dass damit im Hinblick auf die Stabilisierung des Ausländeranteils aus Sicht der Autoren der »Schweiz AG« ein Nutzen verbunden war. »Produktivitätsschwache Arbeitsplätze« im saisonalen Bau- und Gastgewerbe – die zudem eine »Schleusenfunktion« hätten –¹⁸⁶ würden so staatlich gefördert und bestimmten die qualitative Zusammensetzung der kontingentierten ausländischen Erwerbsbevölkerung überproportional, auf Kosten »konkurrenzfähiger Branchen«.

Die Ausländerpolitik seit den 1960er Jahren verfehlte, so Straubhaar und Dhima, ihr eigenes »Stabilisierungsziel«. Familiennachzug und die wachsende Niederlassungsrate von Saisonniers und Jahresaufenthaltern führten längst wieder zu einer wachsenden ausländischen Bevölkerung. Ausgehend von dieser Analyse kamen die Autoren der »Schweiz AG« zu dem Schluss, dass es einen allgemeinen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel und speziell auch neue »europafähige schweizerische Migrationspolitik« brauchte – eine Formulierung, die Straubhaar bereits in seinen wissenschaftlichen Artikeln verwendet hatte.

Die Ökonomen des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums WWZ an der Universität Basel Borner, Straubhaar und Brunetti waren mit ihrer kritischen Einschätzung zur Schweizer Wirtschaftspolitik zu Beginn der 1990er Jahre nicht allein. 1991 veröffentlichten Ökonomen der Hochschule St. Gallen eine »ordnungspolitische Analyse«, in der die Schweizerische Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs ebenfalls kritisch beleuchtet wurde.¹⁸⁷ Gefördert wurde diese Analyse von der 1978 ins Leben

185 Borner, Brunetti und Straubhaar, *Schweiz AG*, 1990, S. 171.

186 Thomas Straubhaar, »Eckpfeiler einer europafähigen schweizerischen Migrationspolitik«, in: *Aussenwirtschaft: Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen* 45 (IV), 1990, S. 517–551, hier: S. 552.

187 Peter Moser, *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Analyse*. Hg. von Heinz Hauser, Gerhard Schwarz, Klaus A. Vallender, Zürich: Orell Füssli 1991.

gerufenen Max Schmidheiny-Stiftung. Die Stiftung war eine Gründung der einflussreichen Unternehmerfamilie, der auch Anton E. Schrafl vom längst aufgelösten Komitee Schweiz 80 angehörte. Sie verkörperte das »helvetische Kartellwesen«, war aber gleichzeitig auch stark weltmarktorientiert. Ziel der Stiftung war die »Erhaltung und Weiterentwicklung der freiheitlichen Gesellschaftsordnung«. ¹⁸⁸ Auf Grundlage der in Auftrag gegebenen Analyse wurde eine Broschüre veröffentlicht, in denen die programmatischen Kernthesen einem breiteren Publikum zugänglich gemacht wurden. Dabei handelte es sich um das erste von zwei »Weissbüchern« aus dem Kontext des St. Galler Ökonomen Heinz Hauser, die sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahren für einen liberalen »Mut zum Aufbruch« einsetzten und zum »coming out« neoliberaler Standortlogik in der Schweiz beitrugen. ¹⁸⁹ Ausgangspunkt der Diagnose im ersten Weißbuch von 1991 war ebenso wie schon in der »Schweiz AG« von 1990, dass der »Wirtschaftsstandort Schweiz« im Hinblick auf die »zunehmende Globalisierung der Wirtschaft und steigende Mobilität von Arbeitskräften und Kapital« einem »rauen Wettbewerbswind« ausgesetzt war. ¹⁹⁰ Anvisiert wurde daher eine »konsequente Ordnungspolitik«, die sich auf Gestaltung eines wirtschaftspolitischen Rahmens beschränkte und ansonsten die effizientere und »freiheitsschaffende« Wirtschaftsordnung »Marktwirtschaft« und »zugleich die Selbstverantwortung« stärken sollte. ¹⁹¹ Entsprechend sollten »Fehlentwicklungen« der vorherigen Jahrzehnte angegangen werden, in denen die schweizerische Wirtschaftspolitik laut den Herausgebern »in vielen Bereichen liberale, marktwirtschaftlich orientierte Grundsätze und Instrumente vernachlässigt und häufig punktuelle, interventionistische Symptombekämpfung« betrieben hatte. Um den Anschluss an die internationalen Entwicklungen nicht zu verlieren, sollte sich die Schweiz an einem »therapeutischen Anliegen« orientieren, das in Großbritannien unter Margaret Thatcher und in den USA unter Ronald Reagan bereits seit einigen Jahren in unterschiedlichen Ausprägungen praktisch umgesetzt wurde. ¹⁹² Auch die »Ausländerpolitik« des Schweizer Staates, die als eines von sieben Beispielen für notwendige »ordnungspolitische Vorstösse« angeführt wurde, sahen die Ökonomen der Hochschule St. Gallen ebenso wie ihre Kollegen von

¹⁸⁸ Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, 2015, S. 513f.

¹⁸⁹ Ebenda, S. 514. Ein zweites »Weissbuch« griff die Analyse von 1991 vier Jahre später wieder auf und wurde breiter wahrgenommen: David de Pury, Heinz Hauser und Beat Schmid, *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich: Orell Füssli 1995, S. 9.

¹⁹⁰ Moser, *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb*, 1991, S. 11.

¹⁹¹ Ebenda, S. 13.

¹⁹² Ebenda, S. 12.

der Universität Basel höchst kritisch. Dabei stützte sich ihre Analyse ebenso wie das Buch zur »Schweiz AG« auf die Forschung, die Thomas Straubhaar und Giorgio Dhima im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 28 am WWZ der Universität Basel seit 1989 durchführten.¹⁹³

In St. Gallen teilte man die Basler Einschätzung, dass »Migration« [...] ein komplexer sozialer Prozess« war, der wie die gescheiterte dirigistische Fremdarbeiterpolitik gezeigt hatte, kaum vollständig staatlich gelenkt werden konnte und daher marktwirtschaftlich gedacht werden sollte. Dem Faktor »Migration« – im vergegenständlichenden Kollektivsingular – wurde aus neoliberaler Perspektive eine gewisse Autonomie zugesprochen. Um diese wissenschaftlich zu erfassen, sollten globale volkswirtschaftliche Perspektiven auf strukturell bedingte »Migrationsströme« mit einem mikroökonomischen »Humankapitalansatz« zusammengedacht werden. Dieser besagte, dass individuelle bzw. familiäre Migrationsentscheide aus rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen erfolgten.¹⁹⁴ Der tatsächliche politische Gestaltungsspielraum war aufgrund dieser komplexen »Eigendynamik« der Migration, der unterschiedlichen Interessen, die im Spiel waren, sowie der humanitären und rechtlichen Verpflichtungen für Nationalstaaten sehr begrenzt. »Migrationspolitik« sollte sich daher auf eine Reihe »möglichst einfacher« Rahmenvorgaben beschränken, ohne weitere Regulationsabsicht.¹⁹⁵ Aus dieser Analyse leitete das St. Galler Weißbuch wie schon im Fall der »Schweiz AG« die Notwendigkeit einer weitreichenden Liberalisierung der Ausländerpolitik ab. Zusätzlich zum Abbau der Mobilitätsbarrieren im Land für ausländische Arbeitskräfte wurde die volle Freizügigkeit zwischen EG- und EFTA-Ländern nach dem Muster des EWG-Vertrags angestrebt, mit der Option, diese nach und nach auf andere Länder auszuweiten. Die Schweiz sollte so zu einem »attraktiven Arbeitsplatz für hochqualifizierte Einwanderer« werden. Dabei konnte man sich auch auf Empfehlungen der OECD berufen, die 1990 in einem Bericht zur Schweiz festgestellt hatte: »The time may have come for a critical review of the implementation of policies regulating the employment of foreigners. This may be the more warranted as a move towards greater liberalisation of work permits for foreigners would also help to ensure better access of

193 Ebenda, S. 76–81. Dhima, »Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, 1990; Straubhaar und Lüthi, »EG-Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, 1990. Siehe auch: Dhima, »Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich«, 1990.

194 Straubhaar und Dhima, »Migration im Spannungsfeld zwischen Makroökonomie und politischer Ökonomie«, 1989, S. 68.

195 Dhima, »Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich«, 1990, S. 201 & 204f.

Swiss citizens in EEC labour markets, which is of particular concern for Swiss multinational enterprises.«¹⁹⁶

Die liberalisierungsorientierten Ökonomen in St. Gallen und Basel räumten ein, dass es in Anbetracht der gesellschaftspolitischen Spielräume notwendig sein konnte, »während einer Übergangszeit« an einer Begrenzung außereuropäischer Einwanderung festzuhalten und sich auf eine »schrittweise Einführung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus vergleichbaren Ländern« zu beschränken.¹⁹⁷ Vor diesem Hintergrund wurde 1990 in diversen wirtschaftspolitischen Zusammenhängen eine »Politik der verschiedenen Zonen« diskutiert, mit unterschiedlichen Detaillösungen und Bezeichnungen: So schlug etwa der Direktor des BIGA Klaus Hug ein »Modell der Kreise« vor und der Volkswirtschaftler Jean-Paul Theler von der Universität Lausanne ein »Modell der Zonen«.¹⁹⁸ Giorgio Dhima regte an, dass Nicht-EG-BürgerInnen nur zugelassen werden sollten, wenn der »Ausländeranteil eine zu definierende überfremdungspolitische Schmerzgrenze« nicht überschritt. Für hochqualifizierte Arbeitskräfte von außerhalb des EG-Raums sollten vom BIGA weiterhin Kontingente definiert werden.¹⁹⁹ Auch der Vorschlag zu einer »europafähigen schweizerischen Migrationspolitik«, den Thomas Straubhaar anhand von Szenarien in Computersimulationen mit Hilfe von Daten aus dem Zentralen Ausländerregister ZAR modelliert und durchgespielt hatte, griff diesen Ansatz auf.²⁰⁰ Straubhaar bezog sich in seiner Arbeit immer wieder explizit auf die interdisziplinäre Tagung zu den *Ursachen und Wirkungen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt* an der Universität Bern im April 1989 und schlug vor, »dass die Nationalstaaten ihre Rolle als migrationspolitische Hauptakteure« gegenüber multilateralen Freizügigkeitsabkommen allen voran mit der EG zurückstellen sollten, um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können. In »konsequenter Weiterführung« der GATT-Freihandelsverträge wurde ein »General Agreement on Migration Policy GAMP« angedacht, als internationale Rahmenordnung und Plattform einer koordinierten »Migra-

196 OECD, *Economic Surveys: Switzerland*, Paris: OECD 1990, S. 95.

197 Moser, *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb*, 1991, S. 177f.

198 Straubhaar verweist hier auf ein Vortragsmanuskript von Klaus Hug von 1990 gehalten vor der Statistisch-Volkswirtschaftlichen in Basel vom 8. Oktober 1990 mit dem Titel:

»Arbeitsmarkt Schweiz: Probleme und Perspektiven im Blick auf Europa.« Nach: Straubhaar, »Eckpfeiler einer europafähigen schweizerischen Migrationspolitik«, 1990, S. 542; Jean-Paul Theler, *Population étrangère en Suisse et libre circulation des personnes en Europe: cadre de réflexion et propositions*, Lausanne: Université de Lausanne 1990.

199 Dhima, »Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, 1990, S. 346.

200 Straubhaar, »Eckpfeiler einer europafähigen schweizerischen Migrationspolitik«, 1990; Straubhaar und Lüthi, »EG-Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, 1990.

tionsausenpolitik«. ²⁰¹ Auch hier wurden »flankierende Massnahmen« zur Liberalisierung als notwendig erachtet, die jedoch anders als bei den Gewerkschaften nicht vornehmlich auf die Verhinderung von »Lohndumping«, sondern vor allem auf die verbesserte gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Sozialleistungsansprüchen abzielten. ²⁰² In dieser Weise konnten sowohl die Einwanderungsländer als auch die Herkunftsregionen, so die Einschätzung, von Migration profitieren und sich in der wirtschaftlichen Entwicklung annähern. Laut Straubhaar war es im Sinne Hoffmann-Nowotnys möglich, so die strukturelle Hauptursache für »internationale Migrationsströme« abzubauen, zunächst beschränkt auf die Europäische Gemeinschaft. ²⁰³

Das St. Galler Weißbuch von 1991 und die Basler Publikation zur »Schweiz AG« von 1990 zeigten, dass die Anregung zu einer neuen global ausgerichteten »Migrationspolitik« auch an wirtschaftswissenschaftliche Standortlogiken und neoliberale Perspektiven anschlussfähig war, die in der Schweiz zu der Zeit entwickelt wurde. ²⁰⁴ Der »Mut zum Aufbruch« endete hier jedoch an den Außengrenzen der EG. Jenseits dessen sollte auch aus Sicht der Ökonomen, die eine migrationspolitische Liberalisierung befürworteten, die Kontinuität der staatlich-dirigistischen Kontingentpolitik vorerst gewahrt werden, allerdings mit einer dezidierten Bevorzugung und Anwerbung »hochqualifizierter« Arbeitskräfte. Den Ökonomen war durchaus bewusst, dass das Entstehen einer »Festung Europa« auch wirtschaftlich ein Risiko darstellte. ²⁰⁵ Der Begriff war 1989 in Deutschland ins Spiel gebracht worden und wurde in der Folge in der Schweiz nicht nur von wirtschaftsliberalen Ökonomen, sondern auch in der Asylbewegung vermehrt aufgegriffen, um nationale migrationspolitische Abschottungstendenzen zu kritisieren. ²⁰⁶

201 Straubhaar, »Eckpfeiler einer europafähigen schweizerischen Migrationspolitik«, 1990, S. 544.

202 Ebenda, S. 520 & 534.

203 Straubhaar und Lüthi, »EG-Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, 1990, S. 306.

204 Der Abschlussbericht zum Forschungsprojekt von Straubhaar: Thomas Straubhaar, *Von der Ausländer- zur Migrationspolitik. Synthesebericht des NFP 28 »Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik«*, Einsiedeln: Schweizerischer Nationalfonds 1993.

205 Straubhaar, »Eckpfeiler einer europafähigen schweizerischen Migrationspolitik«, 1990, S. 527.

206 Der Begriff wurde ab 1990 vor allem auch in der zivilgesellschaftlichen Asylbewegung verwendet, was sich sehr gut im Zirkular der Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS untersuchen lässt (BODS Rundbrief, in: SSA D 4695: 1987–2000).

4.5 Das Modell der drei Kreise, 1991

Die internationalen Entwicklungen um 1990 führten nicht nur bei den Gewerkschaften und in der Wirtschaft zu programmatischen Initiativen, Differenzen und Konflikten, sondern auch innerhalb der Bundesverwaltung. Der ausländerpolitische Bericht des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA und des Bundesamts für Ausländerfragen BFA, der im April 1991 vorgestellt wurde, intervenierte in diese Situation und setzte dem Strategiebericht zur Flüchtlings- und Asylpolitik von 1989 ein eigenes Migrationsmodell entgegen, das auf die wirtschaftspolitischen Entwicklungen reagierte. Das sogenannte »Modell der drei Kreise« von BIGA und BFA war ebenfalls darauf ausgerichtet, die neue globale Herausforderung, mit der sich staatliche Organe in der Schweiz konfrontiert sahen, konzeptuell zu integrieren und mit bestehenden nationalstaatlichen Logiken in Einklang zu bringen. Im Fokus standen jedoch nicht weltweite Fluchtbewegungen, sondern Veränderungen auf dem internationalen Arbeitsmarkt.

Ausgangspunkt der Überlegungen von BIGA und BFA waren die staatspolitischen Maximen der Ausländerpolitik, die sich seit den 1960er Jahren etabliert hatten, also: primäre Orientierung an Bedürfnissen des Arbeitsmarkts, nationale Souveränität bei der Zulassung von AusländerInnen, quantitative und qualitative Selektion im Hinblick auf Herkunftsländer sowie Überfremdungsabwehr bzw. Wahrung der »nationalen Identität« durch Begrenzung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung und durch eine zumindest nominelle Förderung von deren »Eingliederung«. ²⁰⁷ Diese Maximen wurden vor dem Hintergrund des bereits im Strategiebericht von 1989 skizzierten globalen »Migrationsdrucks« und der damit verbundenen demografischen Überlegungen neu interpretiert und aktualisiert. So stellte der Bericht von BIGA und BFA fest: »Die weltweite Zahl der Auswanderungswilligen übertrifft die Aufnahmemöglichkeiten in den industrialisierten Zielstaaten bei weitem. [...] Der Umgang damit wird ohne Zweifel eine der grössten Herausforderungen der kommenden Jahre sein. Zu seiner Bewältigung sind die herkömmlichen Instrumente der Ausländerpolitik und Asylpolitik nicht geeignet.« ²⁰⁸ Gleichzeitig sollte sich die Schweiz laut BIGA und BFA »an die Bedürfnisse einer internationalisierten, globalisierten und sich rasch wandelnden Wirtschaft« anpassen. ²⁰⁹ Damit ging ein Begriff in die neuen

²⁰⁷ BIGA und BFA, *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre*, 1991, S. 37f.

²⁰⁸ Ebenda, S. 58.

²⁰⁹ Ebenda, S. 83.

migrationspolitischen Debatten in der Schweiz ein, der in den 1980er Jahren erst in englischsprachigen ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Fachdebatten und dann in den 1990er Jahren auch darüber hinaus populär wurde: »Globalisierung«. ²¹⁰ Die Geschichte von Migrations- und Globalisierungsdebatten ist in den 1990er Jahren auch in der Schweiz eng miteinander verbunden. ²¹¹

Der Bericht des BIGA und BFA reagierte nicht nur auf globale Entwicklungen. Auch das näher rückende Szenario einer umfassenden europäischen Freizügigkeit stellte die traditionelle Rekrutierungspolitik der Schweiz in Frage, wie man hier feststellte: »Wir sind auf ausländische Arbeitskräfte aus Staaten desselben Kulturkreises, also vor allem aus europäischen Ländern, angewiesen [...]. Diese Arbeitskräfte sind längerfristig an einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz nur interessiert, wenn unser Arbeitsmarkt für sie attraktiv bleibt und ihnen dieselben Vorzüge bieten kann wie die Arbeitsmärkte anderer europäischer Staaten«. ²¹² Der Bericht ging wie in der Ökonomie vom Modell der »Push- und Pullfaktoren als Bestimmungselemente bezüglich des Migrationsverhaltens« aus, das in den 1960er Jahren vom Soziologen Everett S. Lee weiter ausgearbeitet worden war und in der Folge Verbreitung gefunden hatte. ²¹³ Aus dieser makroökonomischen Perspektive musste die Attraktivität für Einwanderung aus Europa gesteigert werden, während umgekehrt eine »Förderung der Erarbeitung und Realisierung europaweiter Strategien zur Bewältigung des wachsenden Migrationsdrucks« aus dem Rest der Welt anvisiert wurde. ²¹⁴

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenschau der verschiedenen Herausforderungen Anfang der 1990er Jahre schlug der Bericht des BIGA und BFA ein Gesamtkonzept für die künftige Ausländerpolitik vor, das im Sinne der wirtschaftswissenschaftlichen Debatten zwischen drei verschiedenen »Zonen« unterschied: Schweiz, Europa, global. Anders als etwa im St. Galler

210 Paul James und Manfred B. Steger, »A Genealogy of ›Globalization‹: The Career of a Concept«, in: *Globalizations* 11 (4), 2014, S. 417–434.

211 Siehe hierzu etwa maßgeblich: Hall, »The Local and the Global: Globalization and Ethnicities«, 1997. Der Text geht auf einen Vortrag von 1989 zurück: Kijan Espahangizi, »Identitätspolitik. Stuart Hall: *The Local and the Global. Globalization and Ethnicity & Old and New Identities. Old and New Ethnicities* (1989)«, in: *Deregulation und Restauration. Eine politische Wissensgeschichte*, hg. von Monika Wulz et al., Berlin: Matthes & Seitz 2021, S. 216–234. Zum Globalisierungsdiskurs in der Schweiz in den 1990er Jahren siehe: Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, 2015, S. 512 f.

212 BIGA und BFA, *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre*, 1991, S. 67.

213 Ebenda, S. 71.

214 Ebenda, S. 87.

Weißbuch wurden diese Ebenen unter Federführung des BIGA-Direktors Klaus Hug in einem anschaulichen »Modell der drei Kreise« integriert.²¹⁵ Für den innersten Kreis, der die EG- und EFTA-Staaten umfasste, ging das Modell von Personenfreizügigkeit aus. Jenseits dessen sollte wie im Weißbuch die traditionelle Begrenzungspolitik basierend auf Kontingenten und temporär begrenzten Aufenthaltstiteln fortgeführt werden. Dabei unterschieden die Bundesämter nun jedoch zwischen einem mittleren und einem äußeren Kreis, wobei der mittlere Kreis traditionelle Rekrutierungsländer außerhalb der EG und EFTA bzw. Länder, die vermeintlich zum »gleichen (im weitesten Sinne europäischen) Kulturkreis« gehörten, umfasste.²¹⁶ Gemeint waren vor allem USA und Kanada, gegebenenfalls noch Jugoslawien, Australien und Neuseeland.²¹⁷ Ein weiteres Kriterium für den mittleren Kreis sollte die »Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte sein« – weniger aus humanitärer Sorge, als um Asyleinwanderung ausschließen zu können.²¹⁸ Anders als beim äußersten Kreis wurden hier »administrative Vereinfachungen, Verbesserungen in der Rechtsstellung, Unterstützung in der beruflichen Weiterbildung und der Integration« ins Auge gefasst.²¹⁹ Eine verstärkte »Eingliederungspolitik« sollte eine ausreichende, dauerhafte Einwanderung aus den ersten beiden Kreisen sichern – denn dass der Schweizer Arbeitsmarkt auf dauerhafte Einwanderung angewiesen war, wusste man auch beim BIGA seit Mitte der 1960er Jahre. Bereits 1990 hatte das Parlament ein Recht auf doppelte Staatsangehörigkeit verabschiedet, das bereits Jahre zuvor von Ausländerorganisationen und speziell der Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera FCLIS gefordert worden war.²²⁰ Der Antrag wurde rund ein Jahrzehnt später ohne großen Widerstand angenommen und es wurde auch kein Referendum ergriffen. Dies zeigt, dass man sich in der Politik bewusst war, dass die Schweiz in einem sich rasant wandelnden internationalen Kontext als Einwanderungsland insbesondere für Arbeitskräfte aus dem ersten, (west)europäischen Kreis attraktiv und wettbewerbsfähig bleiben musste.²²¹ Aus den Ländern des dritten, »kulturfremden« Kreises hingegen sollten, wenn überhaupt, nur zeitlich begrenzt »hochqualifizierten Spezia-

215 Ebenda, S. 78.

216 Ebenda, S. 89.

217 Ebenda, S. 78.

218 Ebenda, S. 80.

219 Ebenda, S. 79.

220 Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008, S. 94–97.

221 Siehe dazu auch: Dhima, »Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, 1990, S. 346f.

listen« zugelassen werden.²²² Wie schon im Weißbuch zeichnete sich auch hier die Differenzierung zwischen *low* und *high skilled migration* ab, die die Migrationsdebatten in der postindustriellen Gesellschaft im Zeitalter der Globalisierung auch in der Schweiz bis heute prägt.²²³ Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die beiden Bundesämter dem Vorschlag der Strategiegruppe des Delegierten für das Flüchtlingswesen ein ausländerpolitisches Modell entgegenseetzten, das im Sinne der eigenen Behördenlogik die Bedürfnisse der Wirtschaft an erste Stelle setzte. Im Sinne der neuen wirtschaftspolitischen Debatten ging der Bericht nun jedoch ebenfalls »ganzheitlich« von der Tatsache globaler Migrationsbewegungen und der europäischen Freizügigkeit aus.

Mitte Mai 1991 erfüllte die Schweizer Regierung, also der Bundesrat, ihren Auftrag gegenüber dem Parlament und veröffentlichte einen Bericht, der die zwei Ansätze aus der Verwaltung – zur Asyl- und Flüchtlingspolitik einerseits und zur Ausländerpolitik andererseits – in einem Gesamtkonzept zusammenführte. Wie schon das BIGA und BFA griff der Bundesrat zentrale Aspekte des Strategieberichts von 1989 auf: Die narrative Rahmung durch das Szenario »weltweite Migration« war spätestens jetzt politisch gesetzt. Der Bericht des Bundesrats spiegelte insgesamt die Ausweitung der Wahrnehmung des zur Debatte stehenden Politikfeldes wider, das nun nicht nur in einem dezidiert globalen Zusammenhang gesehen wurde, sondern von traditionellen Fragen der Zulassung und Eingliederung bis hin zu demografischen Szenarien und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit reichte. Diese wurde nunmehr dezidiert als ein mögliches außenpolitisches Handlungsfeld zur »Bekämpfung der Ursachen von Migration« verstanden,²²⁴ im Sinne der Tamilen-Studie der Hilfswerke von 1984. Der Bundesrat teilte auch den Befund des Strategieberichts von 1989, dass sich in der Praxis zunehmend »Schnittstellen« zwischen Ausländer- und Asylpolitik ergeben hätten und dass eine bessere Koordination erforderlich war, um Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen.²²⁵ Dem Votum von BIGA und BFA folgend fasste der Bundesrat zwar dem Namen nach keine übergreifende »Migrationspolitik« ins Auge, »Wanderungsfragen« sollten aber in Zukunft durchaus »in

222 BIGA und BFA, *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre*, 1991, S. 79.

223 Aus sozialwissenschaftlicher Sicht siehe etwa: Ganga Jey Aratnam, »Der Talent-Turn und seine staatliche Begleitmusik. Migration und die Politik der Hochqualifizierung«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 341–368.

224 Bundesrat, »Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik«, 1991, S. 305.

225 Ebenda, S. 297.

einer gegenseitigen Abstimmung zwischen der Ausländer- und Asylpolitik ganzheitlich« angegangen werden.²²⁶ Dazu wurden »neue Koordinationsorgane« anvisiert: eine permanente »interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen« innerhalb der Bundesverwaltung, die den Informations- und Erfahrungsaustausch und eine Abstimmung von Maßnahmen und Erarbeitung einheitlicher Positionen gewährleisten sollte, sowie eine »schweizerische Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen« für den Austausch der Bundesorgane mit Verbänden, Kantonen, Hilfswerken und anderen interessierten Organisationen.²²⁷

Der Bundesratsbericht bestätigte die grundsätzliche Perspektivverschiebung, die der Strategiebericht von 1989 vorgeschlagen hatte. Er übernahm jedoch das konkrete Drei-Kreise-Modell der beiden einflussreichen Bundesämter BIGA und BFA.²²⁸ Damit setzte sich innerhalb der Bundesverwaltung das Volkswirtschaftsdepartement EVD gegenüber dem Polizei- und Justizdepartement EJPD durch, das sich in der Ämterkonsultation noch bis Ende April für ein Modell mit nur zwei Kreisen ausgesprochen hatte: Europa und der Rest der Welt.²²⁹ Die »kumulativen« Kriterien zur Bestimmung der Länder des mittleren Kreises waren laut EJPD in sich »widersprüchlich«. Insbesondere der Fall Jugoslawien bereitete Kopfschmerzen. Aufgrund der menschenrechtlichen Lage, die sich hier nach den ersten freien Wahlen in Slowenien und Kroatien und dem Sieg nach Unabhängigkeit strebender Parteien seit 1990 zugespitzt hatte, musste das »traditionelle Rekrutierungsgebiet«, aus dem seit den 1970er Jahren Arbeitskräfte angeworben wurden, streng genommen aus dem zweiten Kreis fallen. Die Sorgen vor derartigen Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen im Migrationsmodell wogen jedoch weniger schwer als das wirtschaftspolitische Interesse an Fachkräften aus nicht-westeuropäischen Ländern. Der Bundesrat übernahm das Drei-Kreise-Modell, das vom EVD im Sinne des gemeinsamen Berichts von BIGA und BFA befürwortet wurde,²³⁰ und untermauerte damit die Kontinuität des Arbeitsmarktprimats gegenüber der Flüchtlings- und Asylpolitik. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats äußerte in der Folge »ethische« Bedenken, dass das Drei-Kreise-Modell für die Unterscheidung zwischen dem zweiten und dritten Kreis vor allem auf dem Kriterium der

226 Ebenda, S. 303.

227 Ebenda, S. 301.

228 Ebenda.

229 Schreiben des EJPD an den Bundesrat, 23. April 1991, Bern, in: E4280A#2017/355#776* (Mappe Mitberichtsverfahren).

230 EVD, Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Mitbericht zum Antrag des EJPD vom 17. April 1991, in: ebenda.

»zivilisatorischen Ähnlichkeit des Herkunftslandes« beruhte.²³¹ Die ParlamentarierInnen waren sich bewusst, dass sich der Bundesrat dem »Vorwurf einer rassistischen Haltung« aussetzte und befürchteten, dass sich die öffentliche Diskussion am Bild der drei Kreise »festkrallt«.²³²

Um das Drei-Kreise-Modell zu plausibilisieren und zu legitimieren, wurden historisch verankerte Vorstellungen von verwandten und fremden Kulturkreisen mobilisiert, die im Zuge der 1980er Jahre revitalisiert worden waren.²³³ Mehr noch: Auf der epistemischen Ebene strukturierte die alte Vorstellung von Kulturkreisen die Wahrnehmung des globalen Bewegungsraums. Entsprechend erfuhr das Drei-Kreise-Modell in den Folgejahren immer wieder heftige Kritik. Der neue Diskurs zu »Migrationspolitik« in der Schweiz wurde zunehmend durch Auseinandersetzungen um kulturelle Aspekte der Einwanderung geprägt, die in den frühen 1990er Jahren auch in der Schweiz im Begriff der »multikulturellen Gesellschaft« zusammenliefen. Eine wichtige Rolle spielte eine Studie zu den *Chancen und Risiken in multikulturellen Einwanderungsgesellschaften*, die der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR im Rahmen des Programms zur Forschungspolitischen Früherkennung FER 1990 bei Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny in Auftrag gegeben hatte und die 1992 erschien.²³⁴

Der Bericht und die darin enthaltene Kritik am »Multikulturalismus« wurde als wissenschaftliche Legitimation des Drei-Kreise-Modells wahrgenommen und entsprechend in Forschung, Politik und Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Ausgangspunkt des Berichts war die Diagnose, dass eine Ära »neuer Völkerwanderungen« eingesetzt hatte. In diesem Begriff kamen zwei perspektivische Verschiebungen hin zum Globalen zum Ausdruck, die für den weiteren Migrationsdiskurs symptomatisch waren: zum einen wurden die weltweiten Migrationsbewegungen der Zeit in eine größere menschheitsgeschichtliche Erzählung eingebettet. Zum anderen wurde die Frage kultureller Differenz und Integration in »multikulturellen Gesellschaften« in einen umfassenden geopolitischen Kontext gerückt. In Hoffmann-Nowotnys

231 Zusatzbericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 19. November 1991, S. 2, in: BAR E7175C-01#2001/54#1335* (Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit / Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, 1991).

232 Siehe die Bemerkungen des Bundesrats Arnold Koller hier: Nationalrat Geschäftsprüfungskommission, Sektion EJP, Protokoll der Sitzung vom 20. Mai 1991, Lugano, S. 15/16, in: ebenda.

233 Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008, S. 59–62.

234 Siehe den Vertrag des SWR mit Hoffmann-Nowotny vom 24. Juli 1990, in: BAR E3375C#2002/208#1584* (Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR / Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, 1990–1991).

Bericht liefen verschiedene Debatten zusammen, die sich in den 1980er Jahren entwickelt hatten und in ihrem Zusammenspiel den neuen Migrationsdiskurs der 1990er Jahre prägen sollten. Es lohnt, die Kontroverse über die Frage, ob die Schweiz eine »multikulturelle Gesellschaft« geworden war oder sein sollte, diskursanalytisch genauer zu untersuchen.

4.6 Schlagwörter der multikulturellen Gesellschaft I: Eine »neue Völkerwanderung«, 1992/93



Abbildung 36: Die multikulturelle Gesellschaft – Ein neues Schlagwort? (Quelle: DRS Ergänzungen zur Zeit, 22. März 1992, Still bei 76:15min, SRF Medienarchiv FARO)

Am 22. März 1992 strahlte das Schweizer Fernsehen in den *Ergänzungen zur Zeit* eine Gesprächsrunde aus, die sich der Frage »Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?« widmete.²³⁵ Im Zentrum der Sendung, die kurze Zeit später über *3sat* auch in Deutschland und Österreich verbreitet wurde, standen die Ergebnisse des Berichts, den Hoffmann-Nowotny für den Schweizerischen Wissenschaftstrat SWR verfasst und im Januar fertiggestellt

²³⁵ *Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?*, Erwin Koller (Urheber & Moderation), DRS 22. März 1992 / *3sat*, 5. Mai 1992, in: SRF Medienarchiv FARO.

hatte. Weitere Gäste waren der CDU-Politiker Heiner Geissler, der mit seinem Plädoyer für eine »multikulturelle Gesellschaft« Ende der 1980er Jahre in Deutschland für öffentliches Aufsehen gesorgt hatte, Peter Arbenz als Leiter des 1990 gegründeten Bundesamts für Flüchtlinge und Vertreter einer ganzheitlichen »Migrationspolitik« sowie die Zürcher Ethnologin Verena Tobler Müller, die ihre Praxiserfahrung im Asylwesen einbrachte.

Die Diskussionsrunde im Schweizer Fernsehen führte dem Publikum vor Augen, dass Fragen der Integration und Assimilation in »multikulturellen Gesellschaften« vor dem Hintergrund weltweiter Entwicklungen betrachtet werden mussten und verwob dabei unterschiedliche Themen: von der Geschichte der Weltgesellschaft über Entwicklungsunterschiede und Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt bis hin zur Bedeutung kultureller Unterschiede und Identitäten für Integrationsprozesse, sowie zum weltweiten Aufstieg eines islamischen Fundamentalismus.

Die Geschichte einer »neuen Völkerwanderung«

Die Diskussion begann mit der Ausgangsthese, dass die Welt mit einer »neuen Völkerwanderung« konfrontiert sei. Diese war, so Hoffmann-Nowotny, »eine Folge der Expansion des Westens und der Entwicklungsunterschiede zwischen Nord und Süd« und machte die »hochentwickelten Industrieländer unvermeidlicherweise zu Einwanderungsländern«. ²³⁶ Die Ursachen der neuen weltweiten Bevölkerungsbewegungen seit den 1980er Jahren erklärte Hoffmann-Nowotny mit Hilfe der weltgesellschaftlichen Migrationssoziologie, die er bereits in den späten 1960er Jahren entwickelt hatte. Migrationsbewegungen verstand er als Folge von strukturellen Spannungen und Anomien in einer internationalen Ordnung, die durch Wohlstandsgefälle und Entwicklungsunterschiede geprägt war. Anders noch als in der rein strukturfunktionalistischen Migrationstheorie, die er in seiner Doktorarbeit entwickelt hatte, nahm er nun zwei Jahrzehnte später auch eine historische Perspektive ein. Hoffmann-Nowotny erklärte dem Schweizer Fernsehpublikum, dass die Menschheit aufgrund des beispiellosen Prozesses der »Expansion des Westens« seit dem 15. Jahrhundert dabei war, sich in durchaus ambivalenter Weise in »eine Gesellschaft zu vereinigen«. ²³⁷ Militärische, technologische, wirtschaftliche Überlegenheit und nicht zuletzt koloniale Gewalt hätten dazu geführt, dass die meisten Teile der Welt direkt oder indirekt gezwungen waren, »europäische Strukturen« zu übernehmen, beispielsweise

²³⁶ Ebenda, 4:29 min & Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992, S. 6.

²³⁷ Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 4:50min.

in Form nationalstaatlicher Verfassungen. Mit der europäischen Vorherrschaft ging laut Hoffmann-Nowotny aber auch eine Verbreitung kultureller Werte der Modernisierung einher: Demokratie, universelle Menschenrechte, »Wohlstand, Wohlfahrt und soziale Sicherheit«. ²³⁸ Laut Hoffmann-Nowotny hatte die strukturelle und kulturelle Expansion Europas jedoch nur »partiell« stattgefunden. Zwar waren alle Weltregionen in eine arbeitsteilige internationale Wirtschaftsordnung integriert worden, das »ungeheure Gefälle zwischen unterentwickelten Ländern und dem Westen« blieb jedoch bestehen. ²³⁹ Die »Bevölkerungsexplosion« in der Dritten Welt, so stellte er fest, war eine Folge davon. Hoffmann-Nowotny war davon überzeugt, dass sich die Menschen in »diesen Ländern« längst der Tatsache bewusst geworden waren und seit den 1970er Jahren immer mehr »die Hoffnung aufgegeben [hatten], dass diese Gefälle zu ihren Lebzeiten eingeebnet werden« konnten. ²⁴⁰ Deswegen machten sie sich, wie es Hoffmann-Nowotny formulierte, »auf den Weg, um sich das, was wir ihnen materiell und immateriell versprochen haben, bei uns zu holen«. ²⁴¹ Peter Arbenz, der in der Sendung die behördliche Sicht einbrachte, teilte die Einschätzung. Trotz des begrenzten Einflusses auf globale demografische Entwicklungen und Strukturen der Ungleichheit vertrat er die Position, dass der Schweizer Staat seine begrenzten Handlungsspielräume im Sinne einer ganzheitlichen Migrationspolitik nutzen sollte, einer Politik also, die den globalen Kontext der neuen Migrationsbewegungen nicht aus dem Blick verlor und über die Entwicklungs- und Außenpolitik auch auf deren Ursachen einzuwirken versuchte.

Hoffmann-Nowotny bezeichnete diese Migrationsbewegungen in der Fernsehsendung als »Völkerwanderung«. Dieser Begriff bildete auch im gedruckten Bericht für den Wissenschaftsrat sowie in zahlreichen akademischen und nicht-akademischen Vorträgen und Publikationen seit den späten 1980er Jahren den Ausgangspunkt seiner Überlegungen. ²⁴² Auf einer Konfe-

²³⁸ Ebenda, 5:27min.

²³⁹ Ebenda, 5:45–5:56min.

²⁴⁰ Ebenda, 6:04–6.13min.

²⁴¹ Ebenda, 6:15–6.22min.

²⁴² Hier eine Auswahl: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Neue ›Völkerwanderung‹ – Ursachen und Konsequenzen«, in: *Conturen* 11 (15), 1991, S. 28–48; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Verkräften die Industrieländer die neue Völker-Wanderung?«, in: *Frauen stellen Fragen zur Zeit: Die Schweiz im internationalen Spannungsfeld. Acht Veranstaltungen 18. März bis 3. Dezember 1991*, hg. von Christoph Mühlemann, Zürich: gdz 1991, S. 105–118; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Die neue Völkerwanderung: Ursachen und Konsequenzen«, in: *pro juventute* 3, 1992, S. 12–15; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Die neue Völkerwanderung. Ursachen internationaler und interkontinentaler Migration«, in: *Informationen zur Raumentwicklung. Perspektiven der künftigen Bevölkerungsentwicklung in*

renz der Caritas Schweiz zum selben Thema eröffnete Hoffmann-Nowotny wenige Monate später seinen Vortrag mit der Feststellung: »Angesichts der weltweiten Wanderungsbewegungen in den achtziger Jahren und zu Beginn des letzten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts kommt man nicht umhin festzustellen: Eine ›neue Völkerwanderung‹ ist in vollem Gange.«²⁴³ So unterschiedlich die Haltungen der Gäste in der Fernsehsendung im März 1992 gegenüber dem Konzept der multikulturellen Gesellschaft waren, so einig war man sich im Hinblick auf Hoffmann-Nowotnys Diagnose einer »neuen Völkerwanderung«, die das Migrationsgeschehen in einen größeren welt- und menschheitsgeschichtlichen Rahmen setzte.

Der Begriff der »Völkerwanderung« bezog sich auf den seit dem späten 18. Jahrhundert gepflegten historischen Topos spätantiker Bevölkerungsbewegungen, das *migratio gentium*.²⁴⁴ Er stand somit in einer gewissen semantischen Spannung zum strukturfunktionalistischen Duktus, der Hoffmann-Nowotnys Arbeiten seit den späten 1960er Jahren geprägt hatte. Anders als im Englischen, wo von der *migration period* gesprochen wurde, setzte sich der Begriff der »Völkerwanderung« von der Migrationsterminologie ab, die im Deutschen bis weit in die 1980er Jahre vergleichsweise wenig etabliert war. Über diese Differenz kam ein älterer semantischer Bezugsraum ins Spiel.

In dem Begriff der Völkerwanderung wirkten natur- und kulturhistorische Traditionslinien und Erzählungen fort, die Ende des 19. Jahrhunderts in der »Anthropogeographie« des deutschen Völkerkundlers Friedrich Ratzel sowie in der Kulturkreislehre seines Schülers Leo Frobenius aufgegriffen und wissenschaftlich weiter ausgearbeitet worden waren.²⁴⁵

Deutschland, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 9/10, 1992, S. 769–776; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Die neue Völkerwanderung. Ein makroskopischer soziologischer Rahmen für siedlungsstrukturelle Überlegungen«, in: *Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung*, hg. von Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover: Verlag der ARL 1995, S. 16–41; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Ursachen der modernen Völkerwanderung«, in: *Bevölkerungsentwicklung, Lebensstil und Umweltverantwortung, Allgemeine Ökologie zur Diskussion gestellt*, hg. von Manuel Flury, Bern: Interfakultäre Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie 1995, S. 66–73.

243 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Die neue Völkerwanderung und die Bildung multikultureller Gesellschaften«, in: *Multikulturelle Gesellschaft. Kulturelle Vielfalt als Herausforderung für die Schweiz. Referate des Forums der Caritas Schweiz vom 16. September in Luzern*, hg. von Caritas Schweiz, Luzern: Caritas Schweiz 1992, S. 15–25.

244 Jochen Oltmer, *Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart*, Darmstadt: Theiss 2017, S. 10.

245 Martin Rössler, *Die deutschsprachige Ethnologie bis ca. 1960: Ein historischer Abriss. Kölner Arbeitspapiere zur Ethnologie Nr. 1*, Köln: Institut für Völkerkunde, Universität Köln 2007, S. 8–15.

Diese ethnografischen Ansätze prägten noch in den 1930er Jahren den Denkhorizont der »Wanderungsforschung«,²⁴⁶ rückten dann aber in der Nachkriegszeit im Zuge des Aufstiegs von Modernisierungstheorien und neuen empirischen Sozialwissenschaften zumindest in den gegenwartsbezogenen Fachdebatten in den Hintergrund. So spielte der Begriff der »Völkerwanderung« auch in Hoffmann-Nowotnys Migrationstheorie Ende der 1960er Jahre zunächst keine Rolle und tauchte erst seit den späten 1970er Jahren in seinen Texten auf.²⁴⁷ Diese semantische Verschiebung spiegelte sein wachsendes Interesse für die längere Entstehungsgeschichte der modernen »Weltgesellschaft« seit der Frühen Neuzeit wider. Trotz seiner sozialtheoretischen Sozialisation im Strukturfunktionalismus der Nachkriegszeit orientierte sich Hoffmann-Nowotny nun zunehmend auch an den Perspektiven einer »historischen Sozialwissenschaft«, die in den 1970er Jahren in unterschiedlichen Ausprägungen an Bedeutung gewonnen hatte, zum Beispiel im Werk des Soziologen Immanuel Wallerstein zur Genese des modernen Weltsystems oder in Deutschland mit der »Bielefelder Schule«.²⁴⁸ In diesem Kontext entstand eine neue Sozialgeschichte der Migration, die sich beispielsweise in Charles Tillys Arbeit von 1976 zu »*Migration in Modern European History*« zu Wort meldete.²⁴⁹ Für die Entwicklung der deutschsprachigen »Migrationsgeschichte« war insbesondere die Arbeit des deutschen Historikers Klaus J. Bade wegweisend. Eine konzeptuelle Brücke zwischen Sozial- und Wanderungsgeschichte bildete das Feld der Bevölkerungslehre, das durch die Konjunktur demografischer Debatten in den 1970er Jahren auch geschichtswissenschaftlich wieder aufgegriffen wurde.²⁵⁰ In seiner

246 Für eine Engführung von naturhistorischen und mechanistischen Perspektiven auf »Völkerbewegungen« und »Migrationsströmungen« in den 1930er Jahren siehe vor allem: Alexander Kulischer und Eugene M. Kulischer, *Kriegs- und Wanderzüge. Weltgeschichte als Völkerbewegung*, Berlin: De Gruyter 1932. Vgl. auch Hahn, *Historische Migrationsforschung*, 2012, S. 49.

247 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Gastarbeiter in Europa – Eine neue Völkerwanderung?«, in: *Keine Kinder – keine Zukunft? Zum Stand der Bevölkerungsforschung in Europa*, hg. von Lutz Francke und Hermann Schubnell, Boppard: Boldt 1978, S. 35–41.

248 Hoffmann-Nowotny, »Paradigmenwechsel in der sozialwissenschaftlichen Wanderungsforschung«, 1988, S. 38.

249 Charles Tilly, *Migration in Modern European History. CRSO Working Paper #145*, Ann Arbor, MI: University of Michigan 1976. Zur Vorgeschichte der neuen »social history of immigration« siehe: Donna R. Gabbacia, »The Minnesota School and Immigration History at Midwestern Land Grant Universities, 1890–2005«, in: *Journal of Migration History* 1 (2), 2015, S. 171–199.

250 Klaus J. Bade, *Land oder Arbeit? Transnationale und interne Migration im deutschen Nordosten vor dem Ersten Weltkrieg*, Habilitationsschrift: Universität Erlangen-Nürnberg 1979 (2005), S. 23.

Habilitationsschrift von 1979 entwickelte Bade die Grundlagen einer »sozialhistorischen Migrationsforschung«, in der »Wanderungsgeschichte« und soziologische Theoriebildung programmatisch zusammenliefen.²⁵¹ Die Migrationstheorie von Hoffmann-Nowotny, auf die er sich dabei bezog, war für ihn ein »erster wirklich brauchbarer, exakt durchformulierter makrosoziologischer Theorieversuch der Migrationsforschung«.²⁵² Vor dem Hintergrund dieser Konvergenz von historischer und soziologischer Migrationsforschung stellte Hoffmann-Nowotny 1988 im Rahmen einer Kooperation mit Mittelalterhistorikern fest: »Während das Thema ›Wanderungen‹ in der Geschichtsschreibung eine bis in die Antike zurückreichende Tradition hat und insbesondere auch die ›Völkerwanderung‹ Sujet historisierender Literatur war, ist die Soziologie der Migration ein neues Phänomen«. Er kam zu dem Schluss, dass die »Geschichte der Menschheit« auch eine »Geschichte der Wanderungen« war und trug damit von soziologischer Seite zur Entstehung eines universellen menschheitshistorischen Narrativs der Migration bei, das von Bade und dessen SchülerInnen wenige Jahre später mit der Figur des »*homo migrans*« zum »Normalfall« der Geschichte erklärt wurde.²⁵³ Die Verbindung von Migrationssoziologie und historischen Wanderungsnarrativen seit den späten 1970er Jahren ging mit einer doppelten Entgrenzung der Perspektive einher, geografisch und zeitlich: Migration wurde als ebenso globales wie menschheitshistorisch universelles Phänomen verstanden. Für Hoffmann-Nowotny war das Narrativ der »Völkerwanderung« keine historisch-metaphorische Übertragung, sondern konnte zur wissenschaftlichen Beschreibung aktueller Entwicklungen herangezogen werden.

Die Engführung des soziologischen Migrationsbegriffs mit älteren, aber geschichtskulturell verankerten Völkerwanderungsnarrativen lässt sich aus heutiger Sicht auch als das Bedürfnis nach einer Betonung der welthistorischen Bedeutung der neuen Bevölkerungsbewegungen deuten, mit denen man sich insbesondere in den 1980er Jahren nicht nur in der Sozialforschung, sondern etwa auch in den Hilfswerken, staatlichen Organen und in der breiten Öffentlichkeit konfrontiert sah. Entsprechend stieß das

251 Bade, »Warum es kam, wie es kam«, 2018, S. ab 48. Zur Freundschaft mit Hoffmann-Nowotny siehe Fußnote 75 auf Seite 54, sowie die persönlichen Widmungen von Bade in seinen Publikationen in: ZB Handschriftenabteilung, Nachlass Hoffmann-Nowotny, Ordner 15.

252 Bade, *Land oder Arbeit?*, 1979 (2005), S. 72. Siehe ebenda auch die ausführliche Diskussion von Hoffmann-Nowotnys Arbeit auf den Seiten 70–74. Sowie: Klaus J. Bade, *Migration – Flucht – Integration: Kritische Politikbegleitung von der ›Gastarbeiterfrage‹ bis zur ›Flüchtlingskrise‹. Erinnerungen und Beiträge*, Karlsruhe: von Loeper 2017, S. 34.

253 Hoffmann-Nowotny, »Paradigmenwechsel in der sozialwissenschaftlichen Wanderungsforschung«, 1988, S. 21; Bade, *Homo migrans*, 1994.

Narrativ der »Völkerwanderung«, das im Schweizer Kontext vor allem von Hoffmann-Nowotny stark gemacht wurde, auch außerhalb des akademischen Kontexts auf Resonanz: 1988 wurde der Begriff von Peter Arbenz und der Arbeitsgruppe zum Strategiebericht zur Flüchtlings- und Asylpolitik aufgenommen, 1990 in Leitartikeln auf den Wirtschaftsseiten der *Neuen Zürcher Zeitung* und der *Weltwoche* sowie 1991 im Bericht des Bundesrates zum Drei-Kreise-Modell.²⁵⁴ Rund einen Monat vor Ausstrahlung der Gesprächsrunde zur multikulturellen Gesellschaft im Schweizer Fernsehen hatte zudem eine Tagung des Wirtschaftswissenschaftlichen Forums WWZ der Universität Basel zu den »neuen Völkerwanderungen« stattgefunden, veranstaltet von Thomas Straubhaar und unter anderem mit einem Vortrag von Peter Arbenz.²⁵⁵ Das Thema rief auch Historiker auf den Plan, etwa den damals bereits emeritierten Professor für neuere allgemeine Geschichte Rudolf von Albertini von der Universität Zürich. Im Januar 1992 veröffentlichte dieser in der NZZ einen längeren Essay zur »bewegten Geschichte der Völkerwanderungen«, in dem er zu dem Schluss kam, dass es möglich war, die »Weltgeschichte als Wanderungsgeschichte darzustellen«, die von den Anfängen bis zu den Asylproblemen der Gegenwart reiche.²⁵⁶

Alte und neue Einwanderung

Mit dem historischen Bezug auf die lange Geschichte von Völkerwanderungen wurden auch latente Vorstellungen und Sorgen vor einer Invasion fremder, weniger entwickelter Kulturen abgerufen. Das Narrativ der neuen weltweiten Völkerwanderungen bot eine Projektionsfläche für wachsende kulturelle Ressentiments gegenüber außereuropäischer Einwanderung seit den 1980er Jahren. Dies war vergleichbar zu den technokratischen Figuren des »Migrationsdrucks« und der daraus resultierenden »Migrationsströme«, die die Sorge vor den Folgen der »Bevölkerungsexplosion« in der »Dritten

254 Siehe etwa den Vortrag von Peter Arbenz »Die Schweizerische Asylpolitik vor der Herausforderung einer weltweiten Völkerwanderung« am 29. Oktober 1988 vor der Grossloge Alpina in Bern, Manuskript vom 14. Oktober 1988, in: E4280A#1998/296#257* (Strategiebericht Flüchtlings- und Asylpolitik, Mappe Entwürfe). G.S, »Die neue Völkerwanderung. Pessimistische Analyse von Weltbevölkerung und -migration«, in: NZZ, 15. November 1990, S. 37; »Wie der Norden mit der Einwanderung aus dem Süden umgeht: Ein Essay von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny«, in: *Die Weltwoche*, 22. November 1990, S. 23; Bundesrat, »Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik«, 1991, S. 292.

255 Thomas Straubhaar (Hg.), *Die neue Völkerwanderung. Hintergründe des Problems. Ansätze für Lösungsstrategien für die Schweiz. Referatsunterlagen zum WWZ-Forum vom 25. Februar 1992*, Basel: WWZ 1992.

256 Rudolf von Albertini, *Die bewegte Geschichte der Völkerwanderungen*, NZZ, 4./5. Januar 1992.

Welt« in physikalistische Metaphoriken fassten. Um den Bedeutungszuwachs des Kulturellen gegenüber seinen früheren Arbeiten plausibel zu machen, griff Hoffmann-Nowotny – symptomatisch für den neuen Migrationsdiskurs – wiederum auf ein historisches Argument zurück. Es handle sich um eine kategorisch »neue Einwanderung«, die daher auch anders betrachtet werden musste.²⁵⁷ Sowohl in seinem Bericht für den Wissenschaftsrat als auch in der Fernsehsendung von 1992 unterschied Hoffmann-Nowotny alte und neue »Einwanderungswellen«.²⁵⁸ Damit rief er, bewusst oder unbewusst, ein Narrativ auf, das sich in den USA um die Wende zum 20. Jahrhundert etabliert hatte. Im historischen Vergleich und durch die Rückprojektion der Vorstellung, dass die Entstehung der Vereinigten Staaten auf einer Einwanderung von protestantischen Westeuropäern beruht habe, erschienen die katholischen und jüdischen Einwanderer aus Irland, Italien, Polen und dem Zarenreich im 19. und frühen 20. Jahrhundert als »neu« bzw. als nicht »weiß«, kulturell fremder und im Hinblick auf eine »Amerikanisierung« entsprechend problematischer.²⁵⁹ Das Motiv der »neuen Einwanderung« wurde im Verlauf des 20. Jahrhunderts in unterschiedlichen Kontexten und Ländern aufgegriffen und an die jeweiligen Umstände angepasst.²⁶⁰ Auch Hoffmann-Nowotny nutzte es, um angesichts der weltweiten Bevölkerungsbewegungen in den 1980er Jahren eine historische Differenz herauszustreichen. Er unterschied drei »Einwanderungswellen« in der Geschichte der modernen Schweiz. Die Menschen, die zunächst Ende des 19. Jahrhunderts und dann nach dem Zweiten Weltkrieg im Zuge der »Gastarbeiterwanderung« ins Land gekommen waren, hatten sich laut Hoffmann-Nowotny vollständig »assimiliert und integriert« oder waren zumindest auf dem besten Wege dorthin.²⁶¹ Ob das auch für die »dritte Einwanderungswelle« möglich war, die mit »den Türken« einsetzte und »Menschen aus aller Welt«, vor allem aber »aus den unterentwickelten Ländern des Südens aber auch des Ostens« umfasste, war

257 Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992, S. 57.

258 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 6:42min.

259 Simon Erlanger, Patrick Kury und Barbara Lüthi, »Überfremdung« oder Politik der Ausgrenzung. Ein Vergleich Schweiz–USA in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Diskurs – Handeln – Erfahrung«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 53 (4), 2003, S. 437–446, hier: S. 444.

260 Dieses Narrativ wird auch in der Migrationsgeschichte immer wieder aufgegriffen: Leo Lucassen, *The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, Urbana, IL: Univ. of Illinois Press 2005.

261 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 8:06min. 6:41–7:33min.

für ihn »mehr als fraglich«. ²⁶² Dabei bezog er sich auf die internationalen Bevölkerungsbewegungen in Richtung westlicher Industriestaaten, deren Zusammensetzungen im Hinblick auf Herkunftsstaaten und Migrationsgründe seit den 1980er Jahren in der Tat globaler und vielfältiger geworden waren. Die Daten des Bundesamts für Statistik BFS zu den Nationalitäten, Sprachen und Konfessionen zeigten, dass dies auch für die Einwanderung in die Schweiz galt. ²⁶³

Auf diskursiver Ebene hatte der historische Vergleich einen ambivalenten Effekt: Einerseits normalisierte er die Einwanderung früherer Gruppen in Form einer diskursiven Integration; damit verbunden war andererseits jedoch die Problematisierung der »neuen Einwanderung«, die im historischen Kontrast nun kulturell fremder dastand. Wie sehr dieser Modus des Vergleichs auch die wissenschaftliche Wahrnehmung prägte, zeigte sich auch in einer »Replikationsstudie«, die Mitarbeiter von Hoffmann-Nowotny in den Folgejahren durchführten. Dabei verglichen sie die Ergebnisse seiner Umfrage zu Einstellungen von SchweizerInnen gegenüber »Fremdarbeitern« aus dem Jahr 1969 mit Einstellungen gegenüber den neuen »Fremden« in den 1990er Jahren. Die Untersuchung ging auf eine Initiative der Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz GMS zurück, die 1990 an das Soziologische Institut herangetreten war. ²⁶⁴ Sie kam zu dem Ergebnis, dass fremdenfeindliche Haltungen nun nicht mehr auf »die gut integriert wahrgenommenen, frühen Einwanderungsgruppen (italienische und spanische Gastarbeiter)« projiziert wurden, sondern auf die »neuen Immigrierenden aus Ex-Jugoslawien, Türkei usw.«. Der »Platz des Fremden« wurde von anderen, nicht aus Westeuropa stammenden Personen eingenommen. ²⁶⁵ Geht man von einer

262 Ebenda, 7:33–8:10min.

263 Werner Haug, *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern: Bundesamt für Statistik 1995, S. 31–35.

264 Notizen zur Vorstandssitzung der GMS, 16. November 1990, in: AfZ IB ICZ-Archiv 461 (Israelitische Cultusgemeinde Zürich / Dossier Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) Zürich, 1979–1991). Sowie: Soziologisches Institut der Universität Zürich & Sozialethisches Institut der Universität Luzern, Schlussbericht zum Forschungsprojekt »Das Fremde in der Schweiz«, undat., in: ZB Handschriftenabteilung, Nachlass Hoffmann-Nowotny (Box 11).

265 Die Studie wurde 1990 initiiert, ab 1993 vom Schweizerischen Nationalfonds mitfinanziert und 1995 durchgeführt und erst später zusammen mit anderen Teilstudien zum größeren Forschungsprojekt »Das Fremde in der Schweiz« publiziert: Jörg Stolz, »Einstellungen zu Ausländern und Ausländerinnen 1969 und 1995. Eine Replikationsstudie«, in: *Das Fremde in der Schweiz*, hg. von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Zürich: Seismo 2001, S. 33–75, hier: S. 70f. Interview mit Jörg Stolz, 2. Mai 2016, Lausanne. Für einen analogen Vergleich im Hinblick auf die Zweite Generation siehe: Rosita Fibbi et al., *The New Second Generation in Switzerland. Youth of Turkish and Former Yugoslav Descent in Zurich and Basel*, Amsterdam: Amsterdam UP 2015.

gewissen realitätsprägenden Kraft wissenschaftlicher Kategorienbildung aus, dann kann man zu dem Schluss kommen, dass die Studie ebenso wie Hoffmann-Nowotnys Aussagen in der Fernsehsendung von 1992 die gesellschaftliche Wahrnehmung von Unterschieden zwischen alter und neuer Einwanderung im öffentlichen Diskurs nicht nur abbildeten, sondern damit auch in gewisser Hinsicht hervorbrachten, wissenschaftlich elaborierten und legitimierten. Das Narrativ der »neuen Einwanderung« verband sich dabei mit dem der »Völkerwanderung« zur »neuen Völkerwanderung«. Dieser Bedeutungskomplex wurde semantisch mit dem neuen Begriff »Migration« assoziiert, der seit Ende der 1980er Jahre in der Schweiz öffentlich diskutiert wurde und die Debatten um die Bedeutung kultureller Differenz in Einwanderungsprozessen in einen weltgesellschaftlichen und geopolitischen Rahmen überführte.

4.7 Schlagwörter der multikulturellen Gesellschaft II: Islam, Rassismus und globale Kulturkonflikte

Trotz der Konjunktur interkultureller Ansätze in einzelnen Praxisfeldern wie der Flüchtlingsbetreuung und im Bildungsbereich spielten multikulturelle Gesellschaftskonzeptionen in der Schweiz anders als etwa in den Niederlanden und in Großbritannien auf politischer Ebene in den 1980er Jahren keine Rolle. Die Debatte zur gesellschaftspolitischen Verortung einwanderungsbedingter kultureller Vielfalt nahm erst Anfang der 1990er Jahre Fahrt auf –²⁶⁶ mit einer Kritik am »Multikulturalismus«, die vornehmlich auf transnationale Medienereignisse wie die Affäre um Salman Rushdies Buch und Entwicklungen in anderen Ländern reagierte. In der Fernsehrunde zur multikulturellen Gesellschaft vom März 1992 personifizierte Heiner Geissler diesen internationalen Referenzrahmen. In seinem Bericht für den Wissenschaftsrat, der für die Kritik am Multikulturalismus in der Schweiz eine zentrale Rolle spielte, verwies Hoffmann-Nowotny auf die Entwicklungen in Großbritannien, Frankreich und insbesondere in den Niederlanden.²⁶⁷ »HoNos« dezidierte Ablehnung einer »Ideologisierung und Propagierung der multikulturellen Gesellschaft« hatte im Rahmen eines akademischen Aufenthaltes in der Nähe von Rotterdam Form angenommen.²⁶⁸ Zwischen

²⁶⁶ Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992, S. 20.

²⁶⁷ Ebenda, S. 38f.

²⁶⁸ Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 8:06min. Interview mit Gianni D’Amato, 6. Juni 2016, Zürich.

September 1986 und August 1987 war Hoffmann-Nowotny Fellow in Residence am Netherlands Institute for the Advanced Study in the Humanities and Social Sciences NIAS gewesen, wo er an einem Forschungsprojekt zur Bevölkerungssoziologie arbeitete.²⁶⁹ In diesem Kontext setzte er sich auch mit den Folgen der multikulturellen Politik in den Niederlanden auseinander, die Ende der 1980er Jahre angesichts der allgemeinen politischen Trendwende, aber auch aufgrund geringer Erfolge beim erhofften sozialen Aufstieg der Minderheiten in die Kritik geraten war.²⁷⁰ Hoffmann-Nowotny beobachtete die Entwicklung in den Niederlanden während seines Aufenthaltes überaus skeptisch. Er kritisierte, dass die gruppenorientierte ethnische Minderheitenpolitik eher Segregation denn soziale Integration der eingewanderten Menschen gefördert hatte. Sowohl in seinem Bericht für den Wissenschaftsrat als auch vor laufender Kamera im Schweizer Fernsehen kam er zu dem Schluss, dass sich ein solcher »Multikulturalismus« zwar die Anerkennung der Fremden auf die Fahne schrieb, letztlich aber zum »Entstehen von neuen Minderheiten, Subproletariaten und Gettos [sic]« beitrug.²⁷¹ Gut gemeint war, so Hoffmann-Nowotny, noch lange nicht gut gemacht.

Was heißt »Kultur«?

Im wissenshistorischen Rückblick auf die Diskussionsrunde in der Fernsehsendung zur multikulturellen Gesellschaft von 1992 sowie auf die kritischen Reaktionen, die der Bericht von Hoffmann-Nowotny provozierte, fallen zwei Aspekte ins Auge: Zum einen kamen hier diskursive Figuren, Begriffe, Narrative, Argumente und Positionen zum Tragen, die bis heute die Debatte um Multikulturalismus prägen. Zum anderen wurde in der Debatte auch öffentlich ausgehandelt, was unter »Kultur« zu verstehen war. Die Kontroversen um das Schlagwort »multikulturelle Gesellschaft« schärfen das Bewusstsein für den Wandel und die Ausdifferenzierung wissenschaftlicher Kultur-Konzepte, die seit den 1980er Jahren zu beobachten war. Hoffmann-Nowotny vertrat ein traditionelles Verständnis von Kultur als eine mehr oder weniger statische, in sich geschlossene »komplexe Ganzheit«.²⁷² Seine Beurteilung multikultureller Ansätze basierte auf dem systemtheoretisch ausgerichteten »Struktur-Kultur-Paradigma«, das er um 1980 herum

269 Hoffmann-Nowotny an Dekanat der Phil. Fakultät I, Betr. Lehraufträge im Wintersemester 1986/87, 12. März 1986, in: UZH Archiv E.3.1.160 (Professorendossier Hoffmann-Nowotny).

270 Ines Michalowski, »What is the Dutch Integration Model, And Has It Failed?«, in: *focus Migration* 1 (April), 2005, S. 1–4.

271 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 8:20min.

272 Wicker, »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, 1996.

entwickelt hatte und das in der Folge auch außerhalb der Forschung das Verständnis von Integration und Assimilation mitprägte.²⁷³ In den 1970er Jahren hatte Hoffmann-Nowotny noch festgestellt, dass ohne strukturelle Integration keine kulturelle Assimilation möglich war. In Anbetracht der »neuen Einwanderung« betonte er nun, dass dies auch anders herum gelten musste und beide Prozesse sich notwendigerweise gegenseitig bedingten. Um an der Struktur moderner Aufnahmegesellschaft teilhaben zu können, also auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungswesen bzw. im Hinblick auf den Zugang zu Ressourcen, Wohlstand und vor allem sozialem Aufstieg, mussten die eingewanderten Menschen laut diesem Modell zentrale Werte und Normen übernehmen, also sich in die »Kultur« der Einheimischen einfügen. Verbaute man mögliche Wege zur kulturellen Assimilation, etwa durch staatliche Anreize zum Aufbau ethnischer Enklaven, so förderte man etwas, dass Hoffmann-Nowotny in seiner Fremdarbeitersozio­logie der 1970er Jahre »neofeudale Unterschichtung« genannt hatte. Dies bezeichnete die dauerhafte, ethnischierende Festschreibung der Einwandererfamilien und ihrer Nachkommen am unteren Rand der Gesellschaft. Die Folgen einer solchen Politik waren für Hoffmann-Nowotny nicht akzeptabel. Er verwies hier auf »psychisches und soziales Elend, Kriminalität, Zerfall von Familien, Arbeitslosigkeit auf Dauer, nicht nur in der ersten, sondern auch zweiten Generation«.²⁷⁴ Eine strukturelle Integration der Einwandererfamilien war für Hoffmann-Nowotny ohne kulturelle Assimilation nicht möglich, wobei er vor allem den Spracherwerb und Verinnerlichung der Werte einer modernen Leistungsgesellschaft im Auge hatte. Mit dieser sozialwissenschaftlichen Rehabilitation und »Rückkehr« des seit den 1970er Jahren – letztlich auch aufgrund seiner eigenen Arbeiten zur Fremdarbeitersozio­logie – politisierten und umstrittenen Begriffs der Assimilation blieb Hoffmann-Nowotny in den folgenden Jahren in der internationalen Sozialforschung nicht allein.²⁷⁵

In der Fernseh­sendung im März 1992 betonten sowohl Hoffmann-Nowotny als auch Verena Tobler Müller, die bei ihm Soziologie studiert hatte, dass mit

273 Hoffmann-Nowotny, »Ein theoretisches Modell«, 1980. Zum Begriff siehe: Hoffmann-Nowotny, »Assimilation and Integration of Minorities and Cultural Pluralism: Sociocultural Mechanisms and Political Dilemmas«, 1986, S. 198.

274 Ebenda, 8:55–9:15min. Siehe auch Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992, S. 112 f.

275 Zum *new assimilationism* siehe zum Beispiel: Ewa Morawska, »In Defense of the Assimilation Model«, in: *Journal of American Ethnic History* 13, 1994, S. 76–87; Richard Alba und Victor Nee, »Rethinking Assimilation. Theory for a New Era of Immigration«, in: *The International Migration Review* 31 (4), 1997, S. 826–874; Rogers Brubaker, »The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States«, in: *Ethnic and Racial Studies* 24 (4), 2001, S. 531–548.

struktureller Integration vor allem die Möglichkeit zum sozialen Aufstieg gemeint war. Beide stammten aus Arbeiterfamilien und hatten die Übernahme bürgerlicher Normen im Zuge ihres akademischen Werdegangs als einen solchen Assimilationsprozess erlebt, der zwar ambivalent war, ihnen aber auch neue Türen geöffnet hatte. Heiner Geissler, der als Fürsprecher der »multikulturellen Gesellschaft« in die Sendung geladen worden war, teilte diese Analyse nicht und führte die sozialen Probleme der Einwandererfamilien vor allem auf eine Diskriminierung durch die Aufnahmegesellschaften zurück. Aus seiner Sicht verschärfte der Zwang zur Aufgabe der »eigenen Kultur« im Sinne einer strikten Assimilation die Situation. Als Vertreter einer christlich-humanitären Politik setzte er ebenso wie die Flüchtlings-Hilfswerke in der Schweiz auf einen zwischenmenschlichen »toleranten« und gleichberechtigten »interkulturellen Dialog«. Die Einwanderer sollten zwar durchaus grundlegende kulturelle Rahmenbedingungen wie etwa Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter und Trennung von Staat und Kirche übernehmen, aber ansonsten ihre kulturelle Identität bewahren können. Die Kontroverse und die Missverständnisse, die sich diesbezüglich in der Talkrunde zwischen Geissler auf der einen und Hoffmann-Nowotny sowie Tobler Müller auf der anderen Seite ergaben, beruhten bezeichnerweise zum Großteil auch auf unterschiedlichen Vorstellungen darüber, was mit dem Begriff »Kultur« eigentlich gemeint war.

Anders als Geissler waren Hoffmann-Nowotny und Tobler Müller davon überzeugt, dass der Begriff der Kultur ein integrales Bedeutungssystem bezeichnete, in dem Institutionen wie das Recht und sozialer Sinn konstitutiv miteinander verbunden waren. Entsprechend lehnten sie die Vorstellung ab, dass es möglich war, einzelne Elemente aus diesem »Gesamtzusammenhang des Lebens« herauszulösen und wie in einem »Puzzle« im Einwanderungsland neu zusammensetzen.²⁷⁶ Tobler Müller, die sich auf ihre Praxiserfahrung mit konkreten »Kulturkonflikten« im Asylwesen berief, brachte diese Vorstellung auf den Punkt, indem sie Geissler vorwarf,²⁷⁷ dass sich dessen »Kultur-Begriff« an der »Lebensmittelabteilung im Jelmoli« orientierte und er die multikulturelle Gesellschaft an der Möglichkeit festmache, »abends ins chinesische Restaurant gehen zu können«.²⁷⁸ Für Tobler Müller und Hoffmann-Nowotny handelte es sich bei dem, was Geissler beschrieb, eben nicht um »Kultur«, sondern nur um kulturelle Versatzstücke, deren Übernahme

276 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 19:00–19:20min & 30:15min.

277 Tobler Müller, »Wirkungen der Migration aus der Sicht ambulanter Ethnologie«, 1989.

278 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 17:35–17:50min.

aus ihrer Sicht in der Tat unproblematisch war – nur nannten sie diese Ebene nicht »Kultur« sondern »Folklore«. Diese war auch für Hoffmann-Nowotny nicht per se irrelevant. Im »ökonomischen System« moderner westlicher Gesellschaften gab es ihm zufolge durchaus eine »positive Einstellung zu ethnischen Restaurants, ethnischen Läden und ähnlichem«, die »eine gewisse Innovation« bedeutete. Die wachsende multikulturelle Konsumnachfrage stellte für die Einwandererfamilien tatsächlich eine Chance zum sozialen Aufstieg durch den Weg in die unternehmerische Selbstständigkeit dar.²⁷⁹ Hoffmann-Nowotny pointierte den Unterschied zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen von Kultur mit der rhetorischen Frage, was wäre, wenn »Immigranten« nicht nur ein Recht auf die Beibehaltung von »Bruchstücken« ihrer Kultur,²⁸⁰ wie etwa dem »Schisch-Kebab«, sondern auf »ihrer Kultur als Ganzes« forderten, also etwa auch »auf eine abweichende Arbeitskultur, die sich nicht der herrschenden Zeitdisziplin und dem »protestantischen« Arbeitsethos« fügt.²⁸¹ Die Notwendigkeit kultureller Assimilation betraf aus seiner Sicht weniger die Ebene der Alltagsfolklore denn vielmehr die historisch institutionalisierten Normen moderner »arbeitsteiliger Gesellschaften«, oder wie es Verena Tobler Müller aus einer eher marxistisch inspirierten Perspektive beschrieb: den Produktionsverhältnissen als »Kernkultur« kapitalistischer Gesellschaften.²⁸² »Archaisch-feudalistische« Kulturen, die eher auf »sozialer Zeit« denn auf »Geldzeit« basierten,²⁸³ schienen dazu aus dieser Sicht grundsätzlich »nicht kompatibel«. ²⁸⁴ Daraus resultierten in der Einwanderungsgesellschaft, so die Schlussfolgerung, unumgänglich kulturelle Konflikte. Tobler regte dazu an, diese nicht im Sinne eines oberflächlichen Multikulturalismus auszublenden, sondern vielmehr als Ausgangspunkt eines notwendigen Dialogs zwischen Einheimischen und Einwanderern zu

279 Zu Deutschland siehe etwa auch: Möhring, *Fremdes Essen*, 2012; Stefan Zeppenfeld, *Vom Gast zum Gastwirt? Türkische Lebenswelten in West-Berlin*, Göttingen: Wallstein 2021.

280 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 19:31 & 29:20min.

281 Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992, S. 86.

282 Dabei handelt es sich um ein Konzept, das Tobler in dieser Zeit entwickelte und in ihrer Beratungspraxis bis heute verwendet. Interview mit Verena Tobler Linder, 7. Dezember 2018, Zürich. Siehe etwa auch: Verena Tobler Müller, »Wirkungen der Migration: Kulturkontakt, Kulturkonflikt, Konfliktkultur«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1993, S. 175–188.

283 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 30:00–30:05min.

284 Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992, S. 26.

nehmen. Sie war mit diesem an »Kulturkonflikten« ausgerichteten Blick auf die multikulturelle Gesellschaft unter Fachleuten nicht allein. Sie hatte die Perspektive bereits im Kontext der »Aktionsgemeinschaft CH 701« eingeführt, die im Jahr zuvor gegründet worden war.

Kulturkonflikte und Rassismus in der Eidgenossenschaft

Anlässlich der 700-Jahr-Feier zur Gründung der Eidgenossenschaft fanden sich Anfang 1991 diverse VertreterInnen aus Politik, Bundesverwaltung, Medien, Kultur, Hilfswerken, Soziologie und Ethnologie in der »Aktionsgemeinschaft CH 701« zusammen, um einen Gedankenaustausch zu Fragen der Einwanderung anzuregen. Unter ihnen waren Verena Tobler Müller und vor allem auch Rolf Probala federführend, der die Tamilen-Studie geleitet hatte, 1990/1991 für das Schweizer Radio die Sendung *Plaza* zur »vielkulturellen Schweiz« konzipierte und seitdem für die Tagesschau des Schweizer Fernsehens arbeitete.²⁸⁵ Weitere Mitglieder waren Walter Schmid von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, der Tessiner CVP-Nationalrat und neue Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA Fulvio Caccia, die CVP-Ständerätin Rosemarie Simmen, die grüne Nationalrätin und Zürcher Sozialarbeiterin Monika Stocker, der Leiter der kulturellen Begegnungsstätte Stapferhaus Lenzburg Hans Ulrich Glarner sowie die Ethnologinnen Ina Boesch und Carlotta von Waldkirch.²⁸⁶ Die Feierlichkeiten zum Jubiläum der Eidgenossenschaft wurden von verschiedenen Seiten als wenig zeitgemäß wahrgenommen, weil sie alte nationale Mythen reproduzierten, und wurden von einigen sogar boykottiert.²⁸⁷ Auch beim Thema Einwanderung schienen die Organisatoren der nationalen Feierlichkeiten nicht auf der Höhe der Zeit. So wurde zwar die traditionelle kulturelle Vielfalt der Schweiz und ihrer Sprachregionen zelebriert, ohne jedoch die ethnische Pluralisierung durch Migration zu thematisieren. Am 6. Januar 1991 trat daher die Aktionsgemeinschaft CH 701 um Probala und Tobler Müller mit einer »Erklärung zum 701. Geburtstag der Eidgenossenschaft« an die Öffentlichkeit. Sie regte einen Perspektivwandel von »der vier- zur vielkulturellen Schweiz« an und rief dazu

285 Interview mit Rolf Probala, 23. Juli 2019, Zürich. Rolf Probala hatte 1990 bereits die Idee zu einer entsprechenden Initiative skizziert, allerdings noch mit dem Titel »Weltbrücke«. Siehe hierzu: Rolf Probala, *Weltbrücke. Kommunikation – Integration in einer multikulturellen Gesellschaft*, August 1990, in: AfZ IB Verein CH 701/1 (Verein zur Förderung der Aktionsgemeinschaft CH 701). Für die theoretisch-konzeptuelle Rahmung war dann vor allem Tobler Müller verantwortlich mit ihrem Kulturkonflikt-Ansatz. Siehe hierzu ihren Beitrag in der Broschüre des Aktionskomitees CH 701 »Seiltanz ohne Netz«, in: AfZ IB Verein CH 701/5.

286 Mitgliederliste, in: AfZ IB Verein CH 701/1.

287 Ebenda und Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, 2015, S. 474f.

auf, »Kulturkonflikte als Chance« zu verstehen.²⁸⁸ Die Aktionsgemeinschaft CH 701 setzte diesen Ansatz bis in die 2000er Jahre praktisch um, in einer Reihe von Tagungen und durch die Inbetriebnahme eines »Konfliktophons«, einer telefonischen Beratungsstelle für »Kulturkonflikte«.²⁸⁹ Nicht zuletzt aufgrund der überparteilich gut vernetzten Mitglieder wurde die Erklärung der Aktionsgemeinschaft von 1991 medial breit wahrgenommen.²⁹⁰ Auf der Liste der UnterstützerInnen fanden sich öffentliche Figuren wie Peter Arbenz, der Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB Karl Aeschbach und diverse ParlamentarierInnen sowie VertreterInnen von Hilfswerken und Kirchen.²⁹¹ Etwa zeitgleich zur Sendung zum Schlagwort der multikulturellen Gesellschaft im Schweizer Fernsehen mit Hoffmann-Nowotny, Geissler, Arbenz und Tobler Müller im Frühjahr 1992 gründete sich der Unterstützungsverein der Aktionsgemeinschaft CH 701, dessen Vorsitz die CVP Politikerin Rosmarie Simmen übernahm.²⁹² Auf einer Pressekonferenz im Folgejahr im Bürgerhaus Bern bezog sich Simmen auf die ausländerfeindlichen Pogrome im wiedervereinigten Deutschland, um zu unterstreichen, dass es wichtig war, sich der »multikulturellen Herausforderung« und den daraus folgenden »konfliktträchtigen Konstellationen« aktiv zu stellen, statt wegzuschauen.²⁹³ »Hoyerswerda, Rostock und Mölln«, so eine Formulierung, die dann auch in den Zeitungsartikeln zur Pressekonferenz aufgegriffen wurde, »könnten auch in der Schweiz liegen.«²⁹⁴ Auch hier war die Zahl ausländerfeindlicher und rechtsradikaler Übergriffe und Gewalttaten seit den 1980er Jahren im Kontext der politisch-medialen Kontroversen um »Wirtschaftsflüchtlinge« und falsche »Asylanten« dramatisch angestiegen. Der bedrohliche Trend setzte sich in den frühen 1990er Jahren fort, wie der 1992 eingeführte Rassismusmonitor dokumentierte, der von der kurz zuvor gegründeten Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus GRA und der

288 Von der vier- zu einer vielkulturell lebenswerten Schweiz, Erklärung zum 701. Geburtstag der Eidgenossenschaft, Bern, 6. Januar 1991 & CH 701 – Kulturkonflikte als Chance, Bern, 6. Januar 1991 (auch französische Fassung), beide in: AfZ IB Verein CH 701/1.

289 Siehe das Dossier zum Konfliktophon, in: AfZ IB Verein CH 701/13.

290 Siehe die Presseschauen, in: AfZ IB Verein CH 701/1,9 & 13. Zur Skepsis innerhalb linker Kontexte gegenüber der Aktionsgemeinschaft CH 701 siehe: Ueli Schwarz, »CH701 – Kulturkonflikte als Chance – aber für wen?«, in: *BODS-Rundbrief*, 1, 1992, S. 8, in: SSA D 4695: 1987–2000.

291 Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der »Erklärung 701«, Stand 30. April 1992, in: AfZ IB Verein CH 701/1.

292 Ebenda. Sowie nochmals: Interview mit Verena Tobler Linder, 7. Dezember 2018, Zürich.

293 Pressekonferenz vom 4. Januar 1992, Einführung in Bericht, in: AfZ IB Verein CH 701/9.

294 »Rostock und Rosengarten – sitzen wir auf einem Pulverfass?«, 28. Dezember 1992 & »Rostock« könnte auch in der Schweiz sein«, *Der Bund*, 5. Januar 1993, in: ebenda.

Kölner schützen Heime

**6000 Menschen gingen auf die Straße
Bleiberecht für Asylbewerber gefordert
Sechs Personen wurden festgenommen**

Von Thomas Förster, Uli Lepartz
und Peter Limbach

„Wir Kölner stellen uns schützend vor die Menschen, die von der Ausländerfeindlichkeit betroffen sind“, sagte Oberbürgermeister Norbert Burger gestern Abend auf dem Altermarkt während der Abschlusskundgebung einer Demonstration gegen die Ausländerfeindlichkeit. Über 6000 Kölner zeigten ihre Solidarität mit den Ausländern. Gefordert wurde auch die Beibehaltung des Asylrechts in seiner derzeitigen Form.

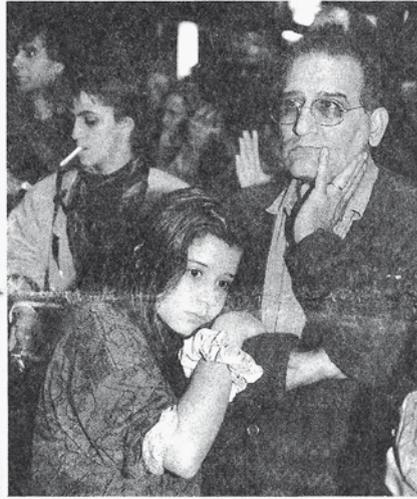
Der Aktionstag hatte gegen 17 Uhr auf dem Zülpicher Platz begonnen. Hier forderte der Stadtsuperintendent des Kirchenkreises Köln-Mitte, Martin Hüneke, alle Kölner auf, mit den ausländischen Mitbürgern in Frieden zusammenzuleben. Im Anschluß daran zogen die Demonstranten, darunter auch viele Ausländer, friedlich über die Ringe, den Rudolfplatz und den

Türken nehme die Furcht zu, berichtete ein türkischer Demonstrant.

Gegen 19 Uhr traf der Zug auf dem Altermarkt ein. Hier warf Arzu Tokar vom Verein „Wir“ der Bundesregierung vor, durch ihre Äußerung die Ausländerfeindlichkeit geschürt zu haben. Oberbürgermeister Norbert Burger warnte vor einer latenten Ausländerfeindlichkeit. Burger mußte seine Rede vorzeitig abbrechen, weil er von einem kleinen Teil der Demonstranten wegen der städtischen Roma-Politik ausgepöffelt wurde.

Mahnwache verboten

„Ohne Ausländer wäre Deutschland ein armseliges Land“, sagte der Rocksänger Wolf Maahn. Mit einer Schweigeminute ging die Kundgebung zu Ende. Für die Nacht wurden von den Organisatoren Wachen in den Heimen von Asylbewerbern postiert. Tatsächlich gingen hier im Laufe des Abends mehrfach Drohanrufe ein.



Die Besorgnis konnten auch die Reden auf dem Altermarkt den ausländischen Beobachtern der Kundgebung nicht nehmen.

Abbildung 37: Vater und Schwester des Autors auf einer Kundgebung gegen Ausländerfeindlichkeit nach den Ausschreitungen in Hoyerswerda, 1991 (Quelle: Kölner Stadt-Anzeiger, 10. Oktober 1991, Familienarchiv)

Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz GMS erstellt wurde.²⁹⁵ »Unter dem Eindruck der massiven fremdenfeindlichen und rassistischen Übergriffe« besonders im Nachbarland Deutschland, aber auch angesichts der laufenden Verhandlungen mit der EG sprach sich der Bundesrat im März 1992 erstmals für einen Beitritt der Schweiz zum UNO-Übereinkommen von 1965 gegen jede Art von Rassendiskriminierung sowie eine entsprechende Anpassung des Strafrechts aus.²⁹⁶ Damit griff er ein Anliegen der »antirassistischen Bewegung« in der Schweiz auf, die sich seit Mitte der 1980er Jahre im Kontext der Asyldebatten formiert hatte.²⁹⁷

²⁹⁵ Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus und Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (Hg.), *Rassistische Vorfälle in der Schweiz: Einschätzungen und Chronologie* (Zürich: GMS, 1992–2004). Siehe hierzu: Gerber, *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz*, 2003, S. 267.

²⁹⁶ Generalsekretariat EJPD an Mitglieder Leitungsausschuss IAW, S. 11 f., »EKA/EKF/Rassismus«: Zwischenbericht, 9. Juli 1993, in: BAR E4280A#2017/359#694* (Zusammenlegung EKA und EKF).

²⁹⁷ Gerber, *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz*, 2003.

In einer Botschaft an das Parlament im Frühjahr 1992 stellte der Bundesrat fest, dass ein »Abseitsstehen der Schweiz gegenüber diesem international breit akzeptierten Übereinkommen aus menschenrechtlichen Gründen« nicht mehr zu rechtfertigen war.²⁹⁸ Die Regierung hatte nicht nur die internationalen Reaktionen auf die rassistischen Übergriffe in Deutschland und anderen europäischen Einwanderungsländern im Auge, sondern auch die Entwicklungen in Südafrika, wo das Apartheid-Regime seinem Ende zugeing – 1990 war das ANC Verbot aufgehoben und Nelson Mandela aus der Haft entlassen worden. In Los Angeles kam es im April 1992 nach einer Freisprache von Polizisten, die wegen unverhältnismäßiger Gewalt gegen den Afroamerikaner Rodney King angeklagt worden waren, zu Unruhen, die live auf Fernsehbildschirmen in aller Welt übertragen wurden. Diese Ereignisse trugen dazu bei, dass Rassismus nun als ein Thema wahrgenommen wurde, das international gesetzt war und auch für die Schweiz nicht mehr ausgeblendet werden konnte. Dass die Debatten um Migration, Multikulturalismus und Rassismus um 1992 zusammenliefen, zeigte auch eine entsprechende Vorlesungsreihe der Studentenvereinigung »Kritische Uni Basel« – und die Gesprächsrunde im Schweizer Fernsehen, an der Tobler Müller, Hoffmann-Nowotny, Geissler und Arbenz teilnahmen.²⁹⁹

Die Bewertung kultureller Differenz und der Islam

Mit ihrem Fokus auf kulturelle Konflikte und Spannungen vertraten Verena Tobler Müller und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny in der Fernsehsendung zum Schlagwort »multikulturelle Gesellschaft« eine Perspektive, die weder multikulturalistisch im Sinne Heiner Geisslers noch ethnopluralistisch im Sinne der Neuen Rechten war. Sie machten kulturelle Differenz vornehmlich an der modernistischen Unterscheidung zwischen industriell entwickelten und nichtentwickelten Gesellschaftsformationen fest. Die Begrifflichkeiten der Völkerwanderung und der neuen Einwanderung aus fremden Kulturkreisen schufen durchaus Anschlussmöglichkeiten in verschiedene Richtungen. Derartige diskursive Resonanzen und Ambivalenzen können jedoch mit der eindimensionalen Diagnose eines an Einfluss gewinnenden kulturdifferentialistischen »Neo-Rassismus«, die zudem selbst ein Kind der Zeit ist, kaum angemessen erfasst werden.³⁰⁰ Alle Teilnehmenden der Gesprächsrunde im

298 Generalsekretariat EJPD an Mitglieder Leitungsausschuss IAW, S. 11 f., »EKA/EKF/Rassismus«: Zwischenbericht, 9. Juli 1993, S. 11, in: BAR E4280A#2017/359#694* (Zusammenlegung EKA und EKF), S. 11.

299 Die Vorlesungen wurden hier veröffentlicht: Udo Rauchfleisch (Hg.), *Fremd im Paradies. Migration und Rassismus*, Basel: Lenos Verlag 1994, S. 7.

300 Vgl. etwa aus neomarxistisch angelehnter Sicht: Stephen Castles, *Migration und Rassismus*



Abbildung 38: Reise zur Familie im Iran (Vater links oben, Mutter Mitte oben, Schwester rechts vorne, Autor rechts hinten), Teheran 1992 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)

Schweizer Fernsehen im März 1992 waren sich trotz der unterschiedlichen Wertungen der Chancen und Risiken des Begriffs der »multikulturellen Gesellschaft« darin einig, dass es ein Set grundlegender gesellschaftlicher Normen gab, die nicht zur Disposition standen. Die Bezeichnung und Verortung dieser Normen unterschieden sich jeweils – kapitalistische Kernkultur, Werte der Aufklärung, Modernität, Grundgesetz, Menschenrechte. Einen Wertelerativismus vertraten jedoch auch Vertreter des Begriffs der multikulturellen Gesellschaft wie Heiner Geissler nicht. Das konkrete Beispiel, anhand dessen die Rolle von gesellschaftlichen Wertvorstellungen im Multikulturalismus in der Fernsehsendung diskutiert wurde, war »der Islam«.

Das Thema Islam war in Folge der Fatwa des religiösen Führers der Islamischen Republik Iran Ayatollah Khomeini gegen Salman Rushdie 1989 ins Zentrum internationaler medialer Debatten gerückt. Zudem hatte die Hollywood-Verfilmung des Bestseller-Romans *Nicht ohne meine Tochter* der

in Westeuropa, Berlin: Express Ed. 1987; Stephen Castles, *Global Workforce, New Racism and the Declining Nation State. Occasional Paper 23*, University of Wollongong: Centre for Multicultural Studies 1990. Vgl. nochmals Koller, *Rassismus*, 2009, ab S. 89.

US-Amerikanerin Betty Mahmoody, der 1988 auf Deutsch erschienen war und bis 1991 bereits in vierzigster Auflage Verbreitung fand, die Lebenswelt in einem islamischen Land international auf die Leinwand gebracht und als beängstigend fremd dramatisiert.³⁰¹

Im Hinblick auf die muslimische Einwanderung stand nicht nur in Deutschland, sondern auch in der Schweiz zahlenmäßig vor allem die Türkei im Fokus. Die Integration von Menschen aus der Türkei, die weniger im Zuge der Ausländerbeschäftigung als vielmehr nach dem Militärputsch 1980 in die Schweiz gekommen waren, wurde bereits in der von Peter Arbenz geleiteten Strategieguppe zur Schweizer Asyl- und Flüchtlingspolitik Ende der 1980er Jahre thematisiert. Die Ausführungen des stellvertretenden Delegierten für das Flüchtlingswesen Urs Hadorn in den Akten der Strategieguppe waren diesbezüglich explizit: »Die Integrationstheorie von Hoffmann-Nowotny, der der Strategieguppe als Experte zur Verfügung stand, besagt, dass Integration als strukturelles Element in direktem Zusammenhang steht mit der Assimilation als kulturellem Element. [...] Diese wissenschaftliche Aussage ist auf der ganzen Welt unbestritten und wird von anderen Wissenschaftlern allenfalls leicht nuanciert. Sie ist mit Blick auf die gegenwärtige, in weit grösserem Masse aber noch zu erwartende Immigration von enormer Bedeutung. Dies zeigt sich am Beispiel der Türken und im Zusammenhang mit der zunehmend militanteren Islamisierung. Türkenkinder, die in die Koranschule gehen und sich dadurch unseren gesellschaftlichen Strukturen entziehen, sich also nicht integrieren, werden nie assimiliert sein. Es wird so eine fremde Gesellschaft in unserem Staat gefördert, die letztlich dazu beitragen kann, dass wir einen Verlust der nationalen Identität empfinden. Es sind Konflikte vorprogrammiert.«³⁰²

Hoffmann-Nowotny und Tobler Müller erklärten kulturelle Konflikte aufgrund muslimischer Einwanderung in der Fernsehsendung vom März 1992 damit, dass der Islam als ein ganzheitlicher »Lebenszusammenhang«

301 Siehe hierzu bereits kritisch: Gitti Baum (Hg.), *Betty Mahmoody auf der Spur. Eine Auseinandersetzung mit dem Buch »Nicht ohne meine Tochter«*, Köln: Ali-Bokai-Verlag 1991. Auch die Mutter des Autors, Ulrike Löttgen-Espahangizi, verfasste in diesem Band einen Beitrag.

302 Interdepartementale Strategieguppe, Migrationspolitik, 2. August 1988, S. 3 f., in: BAR E4280A#1998/296#257* (Mappe Protokolle). Siehe etwa: Ryter, Köppel und Vonaesch (Hg.), *Christen und Muslime im Gespräch. Informationsbeitrag der Kirchen zum besseren Verständnis der muslimischen Einwanderer in der Schweiz*, 1982. Hans-Rudolf Wicker und Caritas Schweiz, *Türkei in der Schweiz? Beiträge zur Lebenssituation von türkischen und kurdischen Migranten und Flüchtlingen in der Fremde*, Luzern: Caritas-Verlag 1993. Siehe etwa auch in der Folge dann den Bericht Hoffmann-Nowotnys für die EKA: *Zur Integration islamischer Bevölkerungsgruppen. Eine soziologische Analyse* (Bern: EKA, 1995).

verstanden werden musste.³⁰³ Dieser beschränkte sich ihnen zufolge nicht auf einzelne religiöse Symbole und Praktiken wie Gebete und Kleidervorschriften, sondern basierte auf einem eigenen Rechtsverständnis, sozialen Institutionen und entsprechenden Geschlechterverhältnissen, die aus dieser Sicht mit modernen, aufgeklärten Gesellschaften wie der Schweiz nicht ohne Weiteres vereinbar waren.³⁰⁴ Hoffmann-Nowotny betonte, dass es naiv war zu glauben, man könne kulturelle Elemente des Islam und der Schweiz »beliebig konfliktfrei kombinieren«. Heiner Geisslers Einwand, dass es nicht nur fundamentalistische, sondern auch laizistische Formen des Islam gab,³⁰⁵ zeigte auf, dass das systemtheoretische Struktur-Kultur-Modell Hoffmann-Nowotnys kaum in der Lage war, kulturellen Wandel, Heterogenität, Wechselwirkungen und Innovation zu erfassen, auch nicht in der islamischen Welt. Durch die enge funktionalistische Anbindung des holistischen Kultur-Begriffs an gesellschaftliche Strukturen und dessen Unterscheidung von »Folklore«, schärfte der Ansatz von Hoffmann-Nowotny und Tobler Müller jedoch das Bewusstsein für Konfliktlinien, die bis heute diskursiv fortwirken. Anders als Heiner Geissler verloren sie dabei jedoch die soziale Bedeutung der Anerkennung und Eingemeindung »folkloristischer« kultureller Praktiken und Symbole von Einwanderergruppen aus dem Blick. Seit den 1960er Jahren wurden in der Schweiz in unterschiedlichsten Interaktionsformen im lebensweltlichen Alltag – von politischen Solidaritätsinitiativen über Kontaktfeste und Ausländer-Tage bis hin zu bikulturellen Beziehungen – tatsächlich vielzählige neue Formen des Zusammenlebens und der Geselligkeit erprobt, im Sinne der ethnologischen Vorstellung von (inter)kultureller »Bastelei«.³⁰⁶ Die harsche Kritik des heute renommierten australischen Soziologen Stephen Castles an Hoffmann-Nowotnys Bericht von 1992 zielte bezeichnenderweise auf die konzeptuellen Schwächen seines Kulturbegriffs ab. Der viel zu »abstrakte« und »schematische« Ansatz von Hoffmann-Nowotny führte laut Castles zu einer falschen Vorstellung von nationalen Kulturen, die faktisch »weder statisch noch homogen«, sondern »dynamisch, vielfältig und immer im Wandel« waren, und zu einer problematischen Annahme »nicht kompatibler Kulturen«.³⁰⁷

303 Ebenda, 25:00–25:10min.

304 Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992.

305 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 32:45–33:20min.

306 Siehe dazu nochmals: Espahangizi, »The ›Cultural Turn‹ of Postmigrant Conviviality«, 2021.

307 Stephen Castles, »La sociologie et la peur de ›cultures incompatibles‹. Commentaires sur le rapport Hoffmann-Nowotny«, in: *Europe: Montrez Patte Blanche: Les Nouvelles Frontières du*

Die Debatten um Migration und Multikulturalismus in den frühen 1990er Jahren lassen sich als ein Motor des *cultural turn* bzw. der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Konzept »Kultur« verstehen. Dies zeigen auch die Vorträge auf der gemeinsamen Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaften für Soziologie und Ethnologie im Herbst 1993 an der Universität Bern zum Thema »Das Fremde in der Gesellschaft: Migration und Ethnizität«. Dreihundert Teilnehmende aus verschiedenen Ländern kamen hier zusammen und diskutierten die gesellschaftliche Rolle kultureller Differenz und kulturtheoretische Fragen.³⁰⁸ Die Konjunktur des Kulturellen und die Ausbreitung eines »ethnologischen Blicks« in den Einwanderungsdebatten der 1980er Jahre wurden hier in einer ersten zeitlichen Distanz durchaus auch kritisch gesehen.³⁰⁹ Hans-Rudolf Wicker vom Ethnologischen Seminar der Universität Bern, der die Tagung mitorganisierte, setzte an den Debatten zur multikulturellen Gesellschaft an und rekapitulierte vor diesem Hintergrund den historisch-konzeptuellen Wandel des Kulturbegriffs seit den 1960er Jahren, von der »komplexen Kultur« der klassischen Ethnologie hin zur »fliessenden kulturellen Komplexität« neuerer Ansätze.³¹⁰ Er reflektierte damit in gewisser Hinsicht auch die eigene Entwicklung seit seiner Arbeit zur psychosozialen Betreuung der vietnamesischen Flüchtlinge Anfang der 1980er Jahre. Für Wicker war klar, dass ein zeitgemäßes wissenschaftliches Verständnis von Kultur als »sinnhaftem Handeln und intersubjektiver Bedeutungsformierung«, dem »Moment der Veränderung« und Prozessen der »Kreolisierung« mehr Aufmerksamkeit schenken musste. Das Thema »Migration« diente ihm als Anschauungsbeispiel und ultimative Testfolie, vor der kulturtheoretische Ansätze bestehen können mussten.³¹¹ Dies deckte sich mit Perspektiven auf kulturelle »Hybridisierungen«, die in den postkolonial perspektivierten Kulturwissenschaften zur selben Zeit etwa von Stuart Hall und Homi K. Bhaba vertreten wurden.³¹²

Laboratoire Schengen, hg. von Marie-Claire Caloz-Tschopp und Fontollie-Honore Micheline, Genf: Centre Europe – Tiers Monde 1993, S. 370–384, hier: S. 372–374.

308 Hans-Rudolf Wicker et al. (Hg.), *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, Zürich: Seismo 1996.

309 Radtke, »Fremde und Allzufremde«, 1996.

310 Wicker, »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, 1996, S. 377 & 384.

Siehe die Auseinandersetzung sowohl mit Hoffmann-Nowotnys Bericht als auch der Tagung hier: Simone Gretler und Annemarie Sançar, »Gleichstellung statt Ausgrenzung«, in: *Rote Revue: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur (Themenheft: Multikulturalismus)* 72 (1), 1994, S. 2–5.

311 Wicker, »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, 1996, S. 383.

312 Homi K. Bhabha, *The Location of Culture*, London: Routledge 1994; Hall, »Old and New Identities, Old and New Ethnicities«, 1997.

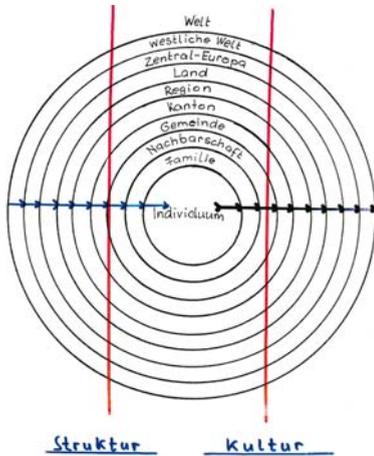


Abbildung 39: Struktur-Kultur-Modell I, undatierte Vorlesungsfolie, ca. 1990 (Quelle: Zentralbibliothek Zürich, Nachlass Hoffmann-Nowotny Box 6, mit freundlicher Genehmigung)

Ein klassisch strukturfunktionalistisches Kulturverständnis, wie es Hoffmann-Nowotny vertrat, wirkte aus dieser Sicht zunehmend obsolet und politisch problematisch. Dazu trug bei, dass Hoffmann-Nowotny nicht nur von einer neuen »Völkerwanderung« sprach, sondern vermehrt auch auf die historisch damit verbundene Semantik der »Kulturkreise« zurückgriff. Bereits in einem Vortrag auf einer Expertentagung der asyl- und flüchtlingspolitischen Strategieguppe, hatte er 1988 die »Integrationsprobleme von ethnischen Minderheiten aus fremden Kulturkreisen« thematisiert und hob dabei speziell die muslimische Einwanderung hervor.³¹³ Auch Peter Arbenz sprach in der Fernsehsendung im März 1992 von Einwanderung aus »fremden Kulturkreisen«. Dies zeigt, dass Hoffmann-Nowotnys Lesart der multikulturellen Gesellschaft mit den neuen migrationspolitischen Vorstellungen, die in der Bundesverwaltung entwickelt worden waren, kompatibel war bzw. diese soziologisch stützte. Der gemeinsame Nenner zeigt sich besonders markant auch auf einer tieferen imagologischen Ebene der geteilten Bildsprache. In seinen Vorlesungen zum Struktur-Kultur-Modell in den frühen 1990er Jahren visualisierte Hoffmann-Nowotny die verschiedenen Systemebenen vom Individuum bis zur gesamten Welt als ineinander geschachtelte konzentrische Kreise. Er rief damit dieselbe geometrische Grundfigur auf, wie die Mehr-Kreise-Modelle der neuen Migrationspolitik.

313 Siehe den Verweis auf ein Referat mit diesem Titel auf einer Sitzung der Strategieguppe im Brief von Peter Arbenz an Hoffmann-Nowotny, 15. März 1988, in: BAR E4280A#1998/296#258* (Mappe Korrespondenz mit Mitgliedern und Experten), in: BAR E4280A#1998/296#257* (Mappe Protokolle).

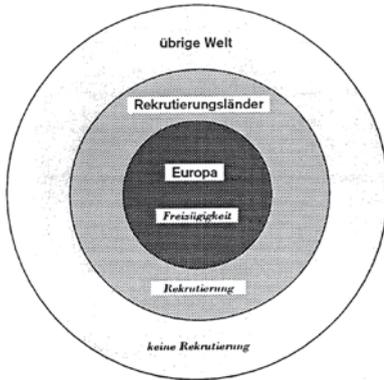


Abbildung 40: Kreise der Migrationspolitik (Quelle: Arbenz, »Aktuelle Analyse und Optionen einer schweizerischen Migrationspolitik«, 1992, S. 24)



Abbildung 41: Das Modell der drei Kreise in den Medien (Quelle: DRS, 10vor10, 23. Mai 1996, Still bei 1:12 min. SRF Medienarchiv)

Die Einteilung der Welt in verschiedene, untereinander nur bedingt kompatible Kulturkreise verortete die »multikulturelle Gesellschaft« vor einem geopolitischen Horizont, der sich mit dem Zusammenbruch des Ostblocks, den Reformen in China und dem Aufstieg des islamischen Fundamentalismus grundlegend gewandelt hatte. An die Stelle der Sowjetunion war nun vor allem die Bedrohung durch eine jihadistische Internationale getreten. Vor diesem Hintergrund stellte der US-amerikanische Politikwissenschaftler Samuel L. Huntington im Sommer 1993 erstmals seine einflussreiche These vor, dass die Weltpolitik in eine neue Phase eingetreten war, in der die Hauptursache von Konflikten nicht mehr ideologisch oder ökonomisch, sondern kulturell sein würde.³¹⁴ Die »Schlachtlinien« verliefen laut Huntington nicht zwischen einzelnen Nationen, sondern zwischen acht verschiedenen »Zivilisationen«: – der westlichen, konfuzianischen, japanischen, hinduistischen, slawisch-orthodoxen, lateinamerikanischen, afrikanischen und islamischen – wobei Religionen für ihn offensichtlich eine zentrale Rolle spielten³¹⁵ Huntingtons bezog sich auf den britischen Historiker Arnold J. Toynbee, der in seinem zwölbändigen Monumentalwerk *A Study of History* (1934–1961) den Gang der Weltgeschichte anhand des Aufstiegs und Verfalls von zweiunddreißig Kulturen (auf englisch: *civi-*

³¹⁴ Samuel P. Huntington, »The Clash of Civilizations?«, in: *Foreign Affairs* 72 (3), 1993, S. 22–49.

³¹⁵ Ebenda, S. 25.

lizations) beschrieben hatte.³¹⁶ Sein Verständnis von Zivilisation entsprach dem deutschen Begriff des Kulturkreises.

Hoffmann-Nowotnys soziologischer Ansatz ging ursprünglich nicht von der eigenständigen Entwicklung einzelner Zivilisationen aus, sondern vom Entstehen einer Weltgesellschaft, die auf Nationalstaaten basierte. Konflikte innerhalb der internationalen Ordnung wurden als Folge struktureller Spannungen zwischen Nationen gedeutet und nicht als Ausdruck von einem »Kampf der Kulturen« – so der Titel der deutschsprachigen Ausgabe von Huntingtons Buch, die 1996 erschien.³¹⁷ Im Kontrast zu seinem eigenen soziologischen Ansatz aus den späten 1960er Jahren bezog sich Hoffmann-Nowotny rund ein Vierteljahrhundert später bei seiner Kritik der multikulturellen Gesellschaft im Schweizer Fernsehen ebenso wie Huntington explizit auf Arnold J. Toynbees Vorstellung von Kulturkreisen.³¹⁸ Angesichts der neuen Einwanderung ging Hoffmann-Nowotny davon aus, dass auf nationaler Ebene kein Multikulturalismus angestrebt werden sollte, wohl aber auf globaler Ebene – oder in Huntingtons Worten: »Multikulturalismus in der Heimat gefährdet [...] den Westen. Universalismus im Ausland gefährdet den Westen und die Welt. [...] Die Sicherheit der Welt erfordert das Akzeptieren der multikulturellen Welt.«³¹⁹ Der Anspruch des Westens auf weltweite kulturelle Vorherrschaft und Durchsetzung des eigenen Entwicklungsmodells in der Tradition des europäischen Kolonialismus konnte, und hier waren sich alle Teilnehmenden der Gesprächsrunde im Schweizer Fernsehen im März 1992 einig, nicht aufrechterhalten werden. Als Beispiel für die Tendenz zur kulturellen Segmentierung der Welt wurde der Iran angeführt, der mit der islamischen Revolution längst einen eigenen Weg eingeschlagen und sich vom Westen zunehmend »abgekoppelt« hatte.³²⁰

Der geopolitische Fluchtpunkt der Fernsehsendung verdeutlicht, dass es in den Debatten um Migration und Multikulturalismus, die in den 1990er Jahren geführt wurden, um mehr ging als die Frage der richtigen politischen Gestaltung von Einwanderung. Die neue Migrationsperspektive globalisierte

316 Arnold J. Toynbee, *Der Gang der Weltgeschichte*, 2 Bände, Zürich: Europa Verlag 1949 & 1958.

317 Samuel P. Huntington, *Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München: Goldmann 2002, orig. 1996. Für eine weltgesellschaftliche Perspektive auf Huntingtons These siehe: Jost Halfmann, »Können Kulturen zusammenprallen? Die Theorie der Weltgesellschaft und der ›clash of civilizations‹«, in: *Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft* VI, 1999, S. 157–174.

318 Ergänzungen zur Zeit: Die multikulturelle Gesellschaft – ein neues Schlagwort?, 19:06–19:18min.

319 Huntington, *Kampf der Kulturen*, 2002, orig. 1996, S. 524f.

320 Ebenda, 54:37min.

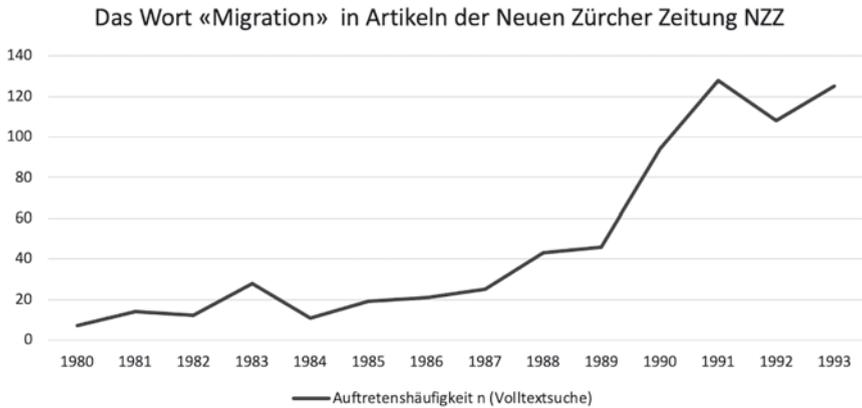


Abbildung 42: Das Zeitalter der Migration (Quelle: <https://zeitungsarchiv.nzz>, aufgerufen: 15. März 2021, eigene Auswertung)

den Blick und verortete die Schweiz, Europa und den Westen neu, in einem geopolitischen Gefüge im Wandel. Die Art und Weise, wie in der Fernseh- und Sendung unterschiedlichste Aspekte und Themen von Entwicklungspolitik und Bevölkerungswachstum bis hin zu Rassismus und Konsumkultur zusammengebracht und aufeinander bezogen wurden, war symptomatisch, ebenso wie die Spannungen, Ambivalenzen und Widersprüche, die hierbei sichtbar wurden. Unterschiedliche Debattenstränge, die sich seit den 1960er Jahren innerhalb der Schweiz und im internationalen Austausch entwickelt hatten, verdichteten sich zunehmend im Begriff der »Migration«, der nicht mehr nur in Fachdebatten, sondern auch zunehmend im öffentlichen Diskurs verwendet wurde.³²¹ Diese semantische Verdichtung institutionalisierte sich ab den frühen 1990er Jahren in einem »Migration-Integration-Komplex«, dessen Entstehung im folgenden Kapitel nachvollzogen wird. Auch in diesem Sinne begann in den frühen 1990er Jahren in der Tat ein neues »Zeitalter der Migration« – so der Titel eines 1993 erschienen und bis heute einschlägigen Lehrbuchs der neueren Migrationsforschung, das vom australischen Soziologen Stephen Castles mitverfasst wurde.³²²

³²¹ Dies lässt sich nicht nur anhand der NZZ zeigen, sondern anhand des Bestands an Schweizer Zeitungen, der im Projekt *impresso – Media Monitoring of the past* des Schweizerischen Nationalfonds erfasst ist: <https://impresso-project.ch/>. Die Daten des *Google Ngram Viewer* deuten an, dass es sich hier um eine allgemeine über die Schweiz hinausreichende Entwicklung handelt, siehe: <https://books.google.com/ngrams>.

³²² Stephen Castles und Mark J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, New York: The Guilford Press 1993.

5 Der Migration-Integration-Komplex – institutionelle Verdichtungen, 1991–2005

In den 1990er Jahren bildete sich ein ganzes Feld von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, Institutionen, Diskursen, Wissensbeständen, Praktiken, politischen Programmen, Gesetzen, medialen Logiken und Aufmerksamkeitsökonomien heraus, die sich bis heute um die Begriffe »Migration« und »Integration« drehen – wie um ein gemeinsames Gravitationszentrum. Diverse nationale und internationale Entwicklungs- und Debattenstränge liefen hier zusammen – zu Migration einer- und zu Integration andererseits. Sie verschränkten und verdichteten sich in qualitativ neuartiger Weise. Die Menge an Themen, die hier ins Spiel kamen, war ebenso umfassend wie vielfältig. Sie reichte von Fragen der Modernisierung, Entwicklungspolitik, globalen Ungleichheit, Ökologie, Bevölkerungsentwicklung, des internationalen Arbeitsmarkts, der Liberalisierung und Globalisierung bis hin zu Einwanderung, Eingliederung, Kultur, Religion, Rassismus, nationaler Identität, europäischer Integration und letztlich auch der Neuordnung der Welt nach 1989/90. Die Konvergenz der diversen Themen in einem expansiven Migrations- und Integrationsdiskurs war nicht auf einzelne Länder wie die Schweiz beschränkt. Er war Ausdruck inter- und transnationaler Dynamiken auf medialer, sozialer und auch institutioneller Ebene. Trotz der unterschiedlichen historischen Voraussetzungen in den westlichen Einwanderungsländern zeichnete sich ab 1990 in den Kontroversen um Migration und Integration eine internationale Angleichung ab, die durch geopolitische Prozesse wie etwa die europäische Integration sowie durch eine zunehmende Verflechtung von medialen und wissenschaftlichen Diskursräumen getragen wurde. Die Auseinandersetzungen und Konflikte um Migration und Integration boten eine breite Projektionsfläche für unterschiedlichste Interessen und Perspektiven. Gerade aufgrund dieser Anschlussfähigkeit in verschiedene Richtungen sowie der damit verbundenen inneren Vieldeutigkeit und Widersprüchlichkeit entwickelte der Diskurs um Migration und Integration in den 1990er Jahren eine neue Eigendynamik und institutionalisierte sich in diversen Kontexten. Im Folgenden werden zentrale Verdichtungspunkte des hierbei entstehenden Migrations-Integration-Komplexes am Beispiel der Schweiz rekonstruiert: von der Institutionalisierung einer neuen »Migrationsforschung« und den politischen Diskussionen rund um die Ausarbeitung

eines neuen »Migrationsgesetzes« sowie entsprechende Umstrukturierungen innerhalb der staatlichen Organe über die Konvergenz von Migrations- und Integrationspolitik Mitte der 1990er Jahre und der Entwicklung neuer Integrationsleitbilder auf kommunaler Ebene, die Ausdruck eines neuen Verständnisses von Staat und öffentlicher Verwaltung waren, bis hin zur der Entwicklung neuer Statistiken zur »Bevölkerung mit Migrationshintergrund«, dem Entstehen neuer Subjektivitäten im Zuge der Selbstorganisation von »MigrantInnen« sowie der philosophischen Aufwertung von Migration zur eigenständigen sozialen Kraft. Ein wichtiger Ausgangspunkt dieser Entwicklungen in der Schweiz waren die migrationspolitischen Kontroversen, die auf den Bericht des Bundesrates von 1991 folgten.

5.1 Wege zu einer neuen Migrationspolitik: Rechts, Links, Mitte

Der Bericht des Bundesrates von 1991, in dem er das Modell der drei Kreise vorstellte, traf auf heftige Kritik in verschiedenen politischen Lagern. Einwanderungsfeindliche ebenso wie einwanderungsfreundliche Stimmen arbeiteten sich an dem neuen Konzept einer »ganzheitlichen Migrationspolitik« kritisch ab.¹ Sie schrieben sich damit aber zugleich auch in das neue Diskursfeld ein. Dies zeigte sich in der berühmt berüchtigten Rede »Anpassung und Widerstand« des damaligen Nationalrats Christoph Blocher vom 24. Januar 1992, in der dieser die Transformation der Schweizerischen Volkspartei SVP von einer konservativen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei hin zu einer populistischen Rechtspartei programmatisch ausformulierte. Blocher appellierte in seinem Auftritt auf der traditionellen Albisgütli-Tagung der Zürcher SVP an den Widerstandsgeist der Eidgenossenschaft gegen politische Zumutungen von außen. Er griff damit einen Topos der Schweizer Nationalgeschichte auf, der dem politischen Programm der 1986 gegründeten Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz AUNS zugrunde lag, der Blocher bis 1993 vorstand. Die beiden Themen, die die Politik der neu aufgestellten SVP bis heute prägen sollten, wurden in den ersten Minuten der Rede von Blocher klar benannt: »Ein weiteres Mal in unserer Geschichte ist überall von ›Anpassung‹ die Rede. Anpassung sei das Gebot der Stunde. [...] Anpassung wird gefordert an die *missliche Asylpolitik*, an den in grossem Stil betriebenen Asylrechtsmissbrauch, der neuerdings von Politikern nobel und grosssprecherisch als ›Migration‹ verschleiert wird. Und dann müsse sich die

¹ Die folgenden Unterkapitel beziehen sich auf Ergebnisse aus: Espahangizi, »Migration«, 2021.

Schweiz vor allem Europa – gemeint ist natürlich: der EG anpassen!«. ² Noch stand hier ›Migration‹ in Anführungsstrichen. In der Volksabstimmung am 6. Dezember 1992 wurde das Beitritts-gesuch der Schweiz zur EWR mit 50,3 % knapp an der Urne abgelehnt, mit einer hohen Wahlbeteiligung von 78,7 %. Kaum jemand, auch die eidgenössische Regierung nicht, hatte mit einem solchen Ergebnis gerechnet. Dieser politische Paukenschlag besiegelte den in den 1980er Jahren vorbereiteten Aufstieg Blochers zur Führungsfigur der Schweizerischen Volkspartei, und mit ihm des rechtspopulistischen Fokus auf Europa und Migration – im Folgenden ohne Anführungsstriche. Die Entdeckung des neuen Migrationsdiskurses als politisches Kampffeld war anschlussfähig an neurechte Positionen.

Die Vereinigung Umwelt und Bevölkerung ECOPOP hatte sich bereits in den Vernehmlassungen zum Strategiebericht 1989 für eine ganzheitliche Migrationspolitik mit einem Gesamtmigrationssaldo ausgesprochen. Diese schien mit der Vorstellung einer technokratischen Steuerung der Bevölkerung im bedrohten Ökosystem Schweiz kompatibel. 1992 griff die ECOPOP in einer Broschüre mit eigenen *Thesen zur schweizerischen Migrationspolitik* zentrale Aspekte des Strategieberichts zur Beurteilung der Ursachen »weltweiter Völkerwanderungen« auf. Sie setzte den Hauptfokus auf die »nie dagewesene Bevölkerungsexplosion« in der »Dritten Welt«. ³ Die daraus folgende »Süd-Nord-Migration« trug, so die Annahme der ECOPOP, weder in den Herkunftsstaaten noch in der Schweiz zur Lösung der Probleme bei. Im Gegenteil, sie gefährdete aus dieser Sicht das »bioökonomische Gleichgewicht« durch übermäßigen Ressourcenverbrauch. ⁴ Den »Vollausbau der Schweiz zu einer wachstumsmaximierenden Wirtschaftsmaschinerie«, die auf Einwanderung angewiesen war, lehnte man ab. Vor diesem Hintergrund kam die ECOPOP zu dem Schluss, dass die Schweiz »aus ökologischer Sicht kein Einwanderungsland sein sollte«. ⁵ Sie befürwortete eine strikte quantitative Begrenzung aller Einwanderungsarten – bei Flüchtlingen ebenso wie bei Arbeitskräften. Aus der ökologischen Perspektive machte es keinen Unterschied, woher die Einwanderung kam. Entsprechend richtete sich die ECOPOP nicht nur gegen Einwanderung aus der »Dritten Welt«, sondern

² Christoph Blocher, Anpassung und Widerstand, Vortrag gehalten an der Albisgütli-Tagung der Zürcher SVP am 24. Januar 1992, S. 5, SSA QS 38.7 (Schweizerische Volkspartei SVP 1987–1996) (Hervorhebungen im Original). Siehe hierzu auch: Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008, S. 158 f.

³ Vereinigung für Umwelt und Bevölkerung ECOPOP, *Thesen zur schweizerischen Migrationspolitik*, Zollikofen: ECOPOP 1992, S. 2.

⁴ Ebenda, S. 18 & 9.

⁵ Ebenda, S. 10.

auch aus Europa und forderte die Abschaffung vom »menschlich unwürdigen Saisonierstatut«. ⁶ Eine weitere Forderung bestand darin, dass die Schweiz auch außen- und entwicklungspolitische Maßnahmen als integralen Bestandteil der Migrationspolitik verstehen sollte, um den »Migrationsssog« zu mindern. Anders als die großen Hilfswerke – die einen solchen Ansatz bereits in der Tamilen-Studie erprobt hatten – fasste die ECOPOP neben »friedenserhaltenden« Maßnahmen, einen »Einsatz für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung und Schuldenerlass gegenüber Drittweltländern« sowie vor allem »Familienplanungsprojekte« ins Auge. Sie forderte konkret, dass die Schweiz zehnmal mehr Mittel für bevölkerungspolitische Maßnahmen zur Verfügung stellen sollte, um einen Geburtenrückgang in der »Dritten Welt« zu unterstützen: durch Aufklärung von Frauen, Verbreitung von Kontrazeptiva sowie Aufbau von Gesundheitsversorgung und sozialer Sicherungssysteme. ⁷ Die *Thesen* der ECOPOP von 1992 zeigen, dass der Begriff der Migration in der Schweiz eine Brücke zwischen einerseits traditionellen ausländerpolitischen und neurechten Überfremdungsdiskursen und andererseits entwicklungspolitischen, wachstumskritischen und ökologischen Perspektiven bildete. Letztere wurden auch auf der Linken eingenommen, die jedoch in der Frage der Einwanderung zu konträren Schlussfolgerungen gelangte.

Migrationspolitik für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz

Die Haltung der Linken, etwa der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz SPS, zu den bundesrätlichen Vorschlägen zu einer ganzheitlichen Migrationspolitik waren ambivalent. Einerseits sah man den Vorstoß kritisch und problematisierte die Vermischung von Arbeitsmarktfragen und Asylrecht als mögliches Einfallstor für eine rechte Abschottungspolitik. Andererseits stieß der neue migrationspolitische Ansatz auch innerhalb des tendenziell einwanderungsfreundlichen Lagers auf Interesse und förderte so Spannungen und Konflikte zu Tage. Diese lassen sich anhand der zivilgesellschaftlichen Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS aufzeigen.

Die BODS war 1986 im Zuge der kontroversen Asyldebatten gegründet worden. Sie kritisierte das Asyl- und Abschiebungsregime des Delegierten für das Flüchtlingswesen Peter Arbenz mit seiner »zynischen« Logik des »Sachzwangs« und etablierte sich bis Anfang der 1990er Jahre als wichtige zivilgesellschaftliche Plattform in der Schweiz. ⁸ Auch das 1991 vorgestellte

6 Ebenda, S. 27.

7 Ebenda, S. 23 & 28.

8 Editorial, in: *BODS-Rundbrief*, 1, 1988, S. 2, in: SSA D 4695: 1987–2000.

Drei-Kreise-Modell wurde von der BODS stark kritisiert – umso mehr, als der Bundesrat entschieden hatte, das kriegsverstrickte Jugoslawien dem äußeren Kreis zuzuordnen. Die Vorstellung einer »Festung Schweiz« innerhalb der »Festung Europa« wurde klar abgelehnt.⁹ Nichtsdestotrotz entschieden die BODS-Mitglieder angesichts der diversen staatlichen Vorstöße auf der Jahresversammlung im April 1991, drei Arbeitsgruppen einzurichten, die eigene Konzepte für eine Schweizer Asyl-, Migrations- und Entwicklungspolitik erarbeiten sollten.¹⁰ In der »Arbeitsgruppe Migrationspolitik« waren bezeichnenderweise VertreterInnen aus der Ethnologie und Soziologie federführend beteiligt.¹¹ Auf Grundlage der Ergebnisse der drei Arbeitsgruppen legte die BODS als »konstruktive«, »realpolitische« Antwort auf den Bericht des Bundesrats im März 1992 eigene »Vorschläge für eine integrierte Asyl- und Migrationspolitik« vor. Wie der Titel des Diskussionspapiers bereits andeutete, beharrte die BODS – wie etwa auch der Schweizer Gewerkschaftsbund SGB –¹² auf einer Unterscheidung der politischen Handlungsfelder Asyl und Arbeitsmarkt. Gleichzeitig teilte man die Ansicht, dass »globale Zusammenhänge ganzheitlich« angegangen werden müssten.¹³ Dass sich Anfang der 1990er Jahre die ausländerpolitische Arbeitsgemeinschaft Mitenand auflöste, die sich in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der Ausländerbeschäftigung gegründet hatte, und deren Mitglieder dann in die asylpolitische BODS übertraten, verlieh den Debatten um Migrationspolitik auch eine organisationssoziologisch relevante Dimension. Die Zusammenführung von ausländer-, asyl- und entwicklungspolitischen Projekten und Anliegen unter dem Dach einer einzigen aktivistischen Organisation brachte Spannungen mit sich.¹⁴ So hatte zum Beispiel das Asylthema die Anliegen der »Fremdarbeiter«-Familien, deren soziale Situation in den 1990er Jahren weiterhin oftmals prekär war, in der medialen und aktivistischen Öffentlichkeit seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend überlagert. Entsprechend wurde in diesem Kontext die mögliche Verwischung der unterschiedlichen Interessenlagen im Namen der Migrationspolitik durchaus auch kritisch gesehen.

9 BODS Jahresbericht 1995, Titelseite, in SSA K924 (Jahresberichte 1995–1998).

10 Ueli Schwarz, »In eigener Sache«, in: *BODS-Rundbrief* 3, 1991, S. 2, in: ebenda.

11 Zum Beispiel der Soziologe Sandro Cattacin, der gleichzeitig auch die Genfer Colonie Libere vertrat. Ueli Schwarz, »Die Schweiz braucht eine fortschrittliche Immigrationspolitik«, in: *BODS-Rundbrief*, 2, 1992, S. 6 f., in: ebenda.

12 SGB Communiqué 23: Für eine klare Trennung von Ausländer- und Asylpolitik, 2. September 1989, in: SSA GBI 01C-0015 (Ausländerpolitik, 1985–1994).

13 Markus Mugglin, »Der Weltmarkt produziert Migration und wen kümmerts?«, in: *BODS-Rundbrief*, 1, 1993, S. 7, in: SSA D 4695: 1987–2000.

14 Zu den »drei Pfeilern« der BODS »Verfassung« siehe etwa: BODS Jahresbericht 1995, S. 1, in SSA K924 (Jahresberichte 1995–1998).

Der neue »ganzheitliche« Migrationsansatz war mit seiner globalen Ausrichtung durchaus mit linker Kritik an der weltweiten Allokation von Arbeitskraft im Dienst eines zunehmend liberalisierten Kapitals kompatibel. Insbesondere marxistische Ansätze, die an der Weltsystemtheorie Immanuel Wallersteins anknüpften, um die neuen Dynamiken der »Globalisierung« seit den 1970er Jahren zu analysieren, richteten ihr Augenmerk auf das Thema globale Migration.¹⁵ Zudem bot die Integration verschiedener Anliegen in einem größeren konzeptuellen Rahmen potenziell auch die Möglichkeit, ein gemeinsames politisches Projekt zu imaginieren. Nichtsdestotrotz taten sich hinsichtlich der Vorschläge der BODS Arbeitsgruppen auf diversen Treffen neue Spannungen und Gräben zwischen »Realos und Fundis« auf – so die Kampfbegriffe, die in diesem Zusammenhang innerhalb der BODS von den Grünen in Deutschland übernommen wurden.¹⁶ An einer Tagung vom 27. Juni 1992, die eigens dazu angesetzt worden war, um interne Kritik zu diskutieren, hielten zahlreiche BasisaktivistInnen aus der Asyl- und Frauenbewegung an der Forderung fest: »gleiche Rechte für alle, offene Grenzen und Bleiberecht für alle«.¹⁷ Stimmen aus dem Kontext der linken Periodika Vorwärts, WoZ und Fluchtseiten verstanden das Diskussionspapier, in dem eine zahlenmäßige Einschränkung der Einwanderung von Arbeitskräften nicht kategorisch abgelehnt wurde, als Verrat an der BODS Charta 86. Die VertreterInnen des Asylkomitees Zürich bezeichnete die VerfasserInnen gar als »RassistInnen«.¹⁸ Es bildete sich eine Gruppe, die in der Folge einen alternativen Fragekatalog entwickelte.¹⁹ In humanitären Kreisen, Gewerkschaften, Hilfswerken und kirchlichen Kreisen bis hin zu bürgerlichen Parteien wie der CVP traf der »Mehrheitsvorschlag« hingegen auf Zustimmung.

Trotz oder gerade aufgrund der »kontroversen Diskussionen« um die neuen Konzepte einer ganzheitlichen Migrationspolitik etablierte sich der Begriff »Migration« auch im Sprachgebrauch der BODS. Eine entsprechende quantitative Analyse des deutschsprachigen Rundbriefs der Organisation zeigt, dass der Migrationsbegriff und seine semantischen Derivate wie zum Beispiel »Migrationsdruck« und »Migrationspolitik« überhaupt erst ab 1989

15 Saskia Sassen, *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flow*, New York: Cambridge UP 1988.

16 Ueli Schwarz, »Nachlese zur BODS-Tagung vom 27. Juni 1992«, in: *BODS-Rundbrief*, 3, 1992, S. 10 f., in: SSA D 4695: 1987–2000.

17 Ebenda.

18 Ebenda, S. 11.

19 Anni Lanz, »Der Arbenz-Bericht – Zur Diskussion gestellt«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 103–107, hier: S. 104.



Abbildung 43: Drei-Kreise Modell aus Sicht der BODS: Die Festung Schweiz in der Festung Europa (Quelle: BODS Jahresbericht 1995, Titelseite, in: SSA K924:1995)

verwendet wurden, jedoch bis 1990 nur sehr vereinzelt bzw. unter drei Mal pro Jahr – bei jeweils vier Ausgaben des Rundbriefs mit durchschnittlich etwa zehn Seiten.²⁰ 1991 lässt sich ein erster deutlicher Anstieg auf vierzehn Verwendungen pro Jahr beobachten und dann ab 1993 auf über sechzig, ohne dass dies allein durch das Anwachsen der durchschnittlichen Seitenzahl auf zwölf im selben Zeitraum zu erklären wäre. Die Analyse des Sprachgebrauchs einer zivilgesellschaftlichen Organisation zeigt, dass sich die Migrationssemantik ausgehend von den Debatten um eine neue Migrationspolitik verbreitete, etablierte und zu einer Perspektivverschiebung beitrug, bei der verschiedene Themenfelder wie Asyl, Arbeitsmarkt, Integration, Rassismus, Außen- und Entwicklungspolitik neu in Beziehung gesetzt wurden. Die Frage, wie diese Themen genau politisch zusammengedacht werden sollten, war hingegen politisch umstritten und produzierte Anschlusskommunikation, die wiederum die diskursive Eigendynamik verstärkte. Wichtig waren hier

²⁰ Per digitaler Volltextsuche wurde nach dem Wortstamm »Migra-« gesucht. Es wurden folgende Derivate gefunden, einzeln gezählt und dann kumuliert: Migration, Migrationen, Migrationspolitik, Migrationsdruck, Migrant, Migrantin. Die Begriffe Immigration und Emigration, deren Gebrauch bereits länger etabliert ist, wurden nicht mitgezählt.

Resonanzen mit anderen Kontexten, in denen sich der neue Migrationsdiskurs ebenfalls verdichtete und institutionalisierte.

Migrationspolitik in der »humanitären Schweiz« – die Rolle der CVP

Die Christlichdemokratische Partei CVP nahm in den frühen 1990er Jahren aufgrund ihrer traditionellen Nähe zur »humanitären Schweiz« eine wichtige Rolle als Vermittlerin und Befürworterin einer »umfassenden Migrationspolitik« im Parlament ein.²¹ Tragend waren hier vor allem die engen Verbindungen der CVP zum Dachverband der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFH, der 1991 zur Schweizerische Flüchtlingshilfe umbenannt wurde, sowie zu den christlichen Hilfswerken wie der Caritas, wo die Überlegungen der Strategiegruppe von 1989 am stärksten Anklang gefunden hatten.²² Die CVP stand zudem in engem Austausch mit den kirchlichen Migrationskommissionen, die wie die Soziologie bereits früh in den 1960er Jahren internationale Migrationsperspektiven aufgegriffen und mit entwicklungspolitischen Fragen zusammengedacht hatten. Auch die Arbeit der interdepartementalen Strategiegruppe zur Flüchtlings- und Asylpolitik wurde aufmerksam beobachtet. Vor diesem Hintergrund richtete die CVP Ende 1988 eine gemeinsame Subkommission Ausländer-, Flüchtlings- und Asylkommission ein, die zudem von einer Studiengruppe begleitet wurde.²³ Die archivierten Parteiakten zeigen, dass sich die Subkommission intensiv mit dem Bericht der Strategiegruppe auseinandersetzte. Sie verfasste eine eigene Vernehmlassungsantwort und zeigte reges Interesse an neueren Migrationsansätzen in den Hilfswerken und an wissenschaftlichen Arbeiten, die etwa bei der Tagung zu den *Ursachen und Folgen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt* in Bern im April 1989 diskutiert wurden.²⁴ Nach der Veröffentlichung des Bundesratsberichts zur Asyl- und Ausländerpolitik im April 1991 setzte die CVP zudem eine Arbeitsgruppe ein, die die asylpolitischen Standpunkte der Partei von 1985 überarbeiten und erstmals »Ausländer-, Asyl- und Migrationsproblematik« zusammendenken sollte.²⁵

21 Damit ist hier ein Feld von gesellschaftlichen Akteuren in der Schweiz gemeint, die ihre Arbeit in der »humanitären Tradition« stehend sehen. Skenderovic, »Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel«, 2018, S. 176.

22 Ebenda.

23 Protokoll der Sitzung der Subkommission »Asyl« vom 21. Dezember 1988, Hotel Bristol Bern, 23. Dezember 1988, in: BAR J2.181#1998/143#299* (CVP / Subkommission Asyl- und Ausländerfragen 1988). Siehe auch die Programme von Tagungen der Caritas Schweiz und der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz GMS zum Themenfeld im selben Dossier.

24 Interdisziplinäres Symposium: Ursachen und Wirkungen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt, Haus der Universität Bern, Tagungsprogramm, 20.–22. April 1989, in: ebenda.

25 Protokoll des Fürigen-Seminars der erweiterten Studiengruppe für Ausländer-, Flücht-

In dieser Arbeitsgruppe wirkte neben dem caritasnahen CVP-Generalsekretär Iwan Rickenbacher und sechs weiteren CVP-Mitgliedern auch René Riedo mit, der seit 1975 das Sekretariat der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA leitete.²⁶

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen in ihrer Partei brachte die Solothurner CVP-Ständerätin Rosmarie Simmen im März 1992 einen parlamentarischen Vorstoß zum Thema Migration ein. Die sogenannte »Motion Simmen« forderte den Bundesrat auf, nicht nur neue Koordinationsorgane für den Bereich Migration in der Verwaltung einzurichten, sondern erstmals ein umfassendes »Migrationsgesetz« auszuarbeiten.²⁷ Neben den Entwicklungen in der CVP und den Debatten in humanitär-zivilgesellschaftlichen Kontexten – die BODS hatte ebenfalls im März 1992 ihre Vorschläge für eine integrierte Außen-, Asyl-, und Einwanderungspolitik herausgegeben –,²⁸ spielten auch persönliche Netzwerke der CVP-Ständerätin eine wichtige Rolle für den parlamentarischen Vorstoß zum Migrationsgesetz. So war Rosmarie Simmen zur selben Zeit Präsidentin des Trägervereins der Aktionsgemeinschaft CH 701, die sich für einen Perspektivwandel in der »vielkulturellen« Einwanderungsgesellschaft Schweiz einsetzte. Dabei arbeitete sie unter anderem mit Walter Schmid zusammen, der die SFH vertrat und Mitverfasser des Strategieberichts von 1989 war, mit Rolf Prohala, der die Tamilen-Studien geleitet hatte und seitdem im Schweizer Radio und Fernsehen migrationspolitische Themen einbrachte, mit der Ethnologin und Asylexpertin Verena Tobler Müller, mit der grünen Zürcher Nationalrätin Monika Stocker sowie dem CVP-Nationalrat und EKA-Präsidenten Fulvio Caccia. Das heute weniger bekannte Aktionskomitee CH 701 bildete in den frühen 1990er Jahren eine relevante Schnittstelle zwischen VertreterInnen aus Politik, Verwaltung, Medien, Kultur, Hilfswerken und Wissenschaft.

Der Vorstoß von Rosmarie Simmen zu einem Migrationsgesetz wurde in der Herbstsession 1992 des Ständerates als Motion überwiesen. In der Folge verfasste der Generalsekretär der CVP Iwan Rickenbacher ein parteiinternes

lings und Asylfragen vom 5. & 6. Juli 1991, Bern, 11. Juli 1991, in: BAR J2.181#2002/172#1663* (Diverse Unterlagen 1989–1992).

26 Steiner, *37 Jahre EKA*, 2007, S. 54. Interview mit Peter Arbenz, 24. Juli 2019.

27 Der Ständerat an den Bundesrat zur Annahme der Motion Simmen, Bern, 7. Juni 1993, in: BAR E4280A#2017/359#685* (BFF/Koordination der Schweizerischen Ausländerpolitik [Migrationspolitik] Band 1). Peter Arbenz, *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern: EJPD 1995, S. 3.

28 Zu dieser Einschätzung siehe Lanz, »Der Arbenz-Bericht – Zur Diskussion gestellt«, 1995, S. 104.

Papier, in dem er angesichts der Feststellung, dass »Migrationsströme in der Welt das Ausmass von Völkerwanderungen angenommen« hätten und deren Ursachen nicht an den »Schaltern der Fremdenpolizei« oder den »Amtsstuben der Asylrechtler« gelöst werden konnten, zu einem strategischen Paradigmenwechsel aufrief. Auch Rickenbacher war davon überzeugt, dass es neuer »globaler Betrachtungsweisen« bedurfte.²⁹ Im November 1992 lud die CVP diverse Vertreter derartiger Betrachtungsweisen zu einem Studienseminar zu »Ausländerpolitik, Migrationspolitik und Asylfürsorge« in Luzern ein: Das Referat zur Migrationspolitik sollte vom Leiter des Bundesamts für Flüchtlinge BFF Peter Arbenz gehalten werden, wurde dann aber von Kurt Weisshaupt übernommen, dem Stellvertreter von Rudolf Weiersmüller in der Leitung der Sektion humanitäre und internationale Flüchtlingshilfe am EDA.³⁰ Die Darstellung von Weisshaupt entsprach im Großen und Ganzen dem Ansatz des Strategieberichts von 1989 sowie der Migrationssoziologie von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny mit universalhistorischer Einbettung. So stellte er zu Beginn seiner Ausführungen fest: »Der *Homo migrans* ist zwar so alt wie die Menschheit und Wandern oder Sesshaft-Sein sind wohl anthropologische Grundbestimmungen unseres menschlichen Daseins. Aber an Umfang und Brisanz sind die Migrationen des 20. Jahrhunderts von einer neuen, nie dagewesenen Dimension. [...] Die internationale Migration gilt als Folge eines steilen *globalen Entwicklungsgefälles* und eines weltweiten *demographischen Ungleichgewichts*. Die quasi mechanistische Erklärung, der zufolge Überbevölkerung, Armut und wirtschaftliche Stagnation Ursache von Migrationen seien, trifft auf die meisten Wanderungsbewegungen zu, sie ist aber nicht ausreichend [...] Politische, militärische und kulturelle Verflechtungen oder eine aus der Kolonialzeit herrührende exklusive Beziehung zwischen Ländern schlagen Brücken für Massenwanderungen; diese folgen im Sinne einer Kettenreaktion. [...] Subjektiv sind sie bestimmt durch einen globalen Modernisierungsschub, der zur kulturellen Nähe, d. h. Gemeinsamkeit der Vorstellungen von Wohlfahrt und Freiheitsrechten, also zur ›Verwestlichung‹ beigetragen hat.«³¹ Vor dem Hintergrund dieses Szena-

29 Iwan Rickenbacher, Strategie und Lösungsansätze zu Schweizerischen Asyl- und Flüchtlingspolitik, 28. September 1992, in: BAR J2.181#2002/172#1663* (Diverse Unterlagen 1989–1992).

30 Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, Protokoll des Seminars über die Ausländerpolitik, Migrationspolitik und die Asylfürsorge, 6./7. November 1992, Luzern, 3. Dezember 1992, in: ebenda.

31 Kurt Weisshaupt, Vortragsmanuskript zu Migration, Seminar der CVP-Schweiz über die Ausländerpolitik, Migrationspolitik und Asylfürsorge, Luzern, 6./7. November 1992, S. 1 & 4, in: ebenda (Hervorhebungen im Original).

rios bestärkte Weisshaupt die Bemühungen der CVP, das »ganzheitliche Handeln im Wanderungsbereich« zu verbessern und auf eine koordinierte »Migrationsgesetzgebung« hinzuarbeiten.³² Um die Spannungen zwischen dem Begriff der »multikulturellen Gesellschaft« und der Vorstellung einer kulturell homogenisierenden Assimilation abzubauen, schlug er anders als Hoffmann-Nowotny den Begriff der »pluralistischen Gesellschaft« vor, die sowohl auf klare Integration und Verbindlichkeit der Rechtsordnung setzte, aber »westliche Industriegesellschaften« als ohnehin kulturell differenzierte Gebilde verstand, die auf individueller kultureller Freiheit beruhten.³³

Die Protokolle der CVP-Subkommission im Nachgang des Seminars zeigen, dass diese »ganzheitliche« Perspektive auf Migration und Integration in der Partei auf großen Anklang stieß. Der Begriff »Migration« wurde zu einem Signum sowohl neuer Hoffnungen, aber auch neuer Sorgen. Im Entwurf für ein Communiqué des Pressedienstes der CVP Schweiz vom 10. März 1993 las man den später herausredigierten, düster anmutenden Abschnitt: »Migration – Ein Oberbegriff für unsere ausländerpolitischen Probleme ist heute in aller Munde. Ein Fremdwort hat damit die negativ beladenen und oft auch so gemeinten Ausdrücke wie Wirtschaftsflüchtlinge, Asylanten ersetzt. Die Größe des Problems, seine Unfassbarkeit und Unmöglichkeit es in den Griff zu bekommen, schlagen sich verbal ebenso in diesem Begriff nieder, wie Resignation und Ohnmacht.«³⁴

Trotz dieser sorgenvollen Untertöne stand »Migrationspolitik« für die CVP vor allem für neue Lösungen und so entwickelte sie dazu unter der Leitung des Präsidenten der Subkommission für Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingsfragen Hans-Peter Bloch bis 1995 als erste Partei ein eigenes politisches Programm mit dem Titel *Auf dem Weg zu einer Migrationspolitik in der Schweiz*.³⁵ Maßgeblich ausformuliert wurde das Papier vom Mitglied der CVP Subkommission Urs Köppel, der zugleich die Katholische Kommission für Ausländerfragen der Schweizerischen Bischofskonferenz SKAF leitete, sowie von René Riedo, dem Sekretär der EKA, der vor allem für den Abschnitt zur Integration verantwortlich war.³⁶ Die CVP nahm im Großen

32 Ebenda, S. 9.

33 Ebenda, S. 11.

34 Pressedienst der CVP Schweiz, 10. März 1993, in: BAR J2.181#2002/172#1664* (Diverse Unterlagen 1993–1995).

35 Publikation »Auf dem Weg zu einer Migrationspolitik in der Schweiz«, 1995, in: BAR J2.181#2002/172#1531*.

36 Protokoll der Sitzung der CVP Subkommission für Ausländer-, Flüchtlings- und Asylfragen vom 21. April 1994, Hotel Union, Luzern, 26. April 1994, in: BAR J2.181#2002/172#1664* (Diverse Unterlagen 1993–1995).

und Ganzen die Vorschläge des Strategieberichts von 1989 auf, nach der nur eine »gesamtheitliche Betrachtung der Ausländer- und Asylpolitik« dem »globalen Phänomen der Migration gerecht werden« konnte. Ausgangspunkt der Analyse war, dass die Schweiz dauerhaft auf Arbeitskräfte angewiesen war und sich der »weltweiten Migration« nicht entziehen konnte, ohne jedoch ein wirkliches »Einwanderungsland« zu sein.³⁷ Die CVP setzte sich für eine »Migrationspolitik« ein, die von einer »humanitären und christlichen Grundlage« ausgehen und deren Aufgabe es sein sollte, »übergeordnete Ziele und Leitlinien der Ausländer-, Asyl-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu definieren und bei Zielkonflikten zwischen einzelnen Bereichen Regelungsmechanismen aufzuzeigen«. Ein wichtiger Aspekt war hierbei die »Verhinderung von Migration« durch außen- und entwicklungspolitische Maßnahmen, im Sinne der Tamilen-Studie der Hilfswerke von 1984.

Um Zeit zu gewinnen, bis eine solche langfristige Migrationspolitik im Detail von Politik und Bundesverwaltung ausgearbeitet werden konnte, legte die CVP kurzfristige Empfehlungen für die Praxis vor: Das Drei-Kreise-Modell des Bundesrats wurde als unbrauchbar erachtet und sollte ebenso wie das Saisonierstatut durch europakonforme Regelungen ersetzt werden. Anders als der Strategiebericht von 1989 betonte die CVP die große Bedeutung der Integration für Migrationspolitik. Dabei griff sie die dialogischen Vorstellungen von beidseitigen »Anpassungsleistungen« im »Zusammenleben« von »Schweizern und Ausländern« auf, die seit den 1960er Jahren auch maßgeblich von kirchlichen Kontexten getragen und verbreitet worden waren.³⁸ Einerseits sollte es ein klares Integrationsangebot der Schweiz an diejenigen geben, die im Land bleiben wollen und die entsprechenden »Rahmenbedingungen« dafür geschaffen werden, etwa im Hinblick auf eine verbesserte Einbürgerung der zweiten Generation. »Chancengleichheit für alle Familienangehörigen« wurde als eine wesentliche Bedingung für erfolgreiche Integration verstanden und auch »Antirassismus« wurde als »flankierende Massnahme« gesetzt. Bei aller »interkultureller« Offenheit und Anerkennung, dass Einwanderer nicht einfach in eine »neue Haut schlüpfen« konnten, betonten die Autoren des migrationspolitischen Programms der CVP aber auch, dass die »Grundwerte« der schweizerischen Kultur »unumstösslich« waren – Gewaltentrennung, Gleichberechtigung der Geschlechter, Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit, Schutz der Minderheiten,

37 Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, Grundsätze der Migrationspolitik, 17. Januar 1996, in: BAR J2.181#2002/172#2056* (Grundsätze der Migrationspolitik).

38 Vernehmlassungsantwort der CVP auf den Bericht über eine Schweizerische Migrationspolitik vom Mai 1995, 15. November 1995, S. 3, in: BAR J2.181#2002/172#1664*.

Gewissens- und Kulturfreiheit, Recht auf Bildung – und dass ein Spracherwerb für Teilhabe an diesem »Wertesystem« unerlässlich war.³⁹

Das Konzeptpapier der CVP, das in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erarbeitet worden war, verdeutlicht, dass die Partei in der Zeit eine wichtige Rolle als Knotenpunkt und Vermittler der migrationspolitischen Debatten in der Schweiz spielte. Tragend waren hier die Verbindungen zu den kirchlichen Akteuren, Hilfswerken, ParlamentarierInnen und vor allem auch in die Bundesverwaltung. Eine direkte Verbindung stellte etwa René Riedo als Sekretär der EKA her. Zudem übernahm 1991 der Tessiner Nationalrat Fulvio Caccio, der ebenfalls Mitglied der CVP war, den Vorsitz der Ausländerkommission. Nicht nur die Leitung der EKA sondern auch die des übergeordneten Eidgenössischen Departements für Justiz- und Polizeiwesen standen der CVP nahe. Der Bundesrat Arnold Koller, der 1989 die Leitung des EJPD von Elisabeth Kopp übernommen hatte und auch schon den Bericht der Strategiegruppe von 1989 verantwortet hatte, war ebenfalls Parteimitglied. Kurz nach Annahme des parlamentarischen Vorstoßes der CVP-Ständerätin Simmen für ein Migrationsgesetz 1993 beauftragte Koller den scheidenden Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge Peter Arbenz damit, einen weiteren Bericht zu einer möglichen Schweizerischen Migrationspolitik zu verfassen. Dieser Bericht sollte den neuen Entwicklungen Rechnung tragen: der veränderten Lage nach der unerwarteten EWR-Abstimmungsniederlage ebenso wie den zahlreichen Rückmeldungen, kritischen Stimmen und Konflikten, die sich mittlerweile in den neuen Migrationsdiskurs eingeschrieben und politisch in Stellung gebracht hatten. Arbenz stützte sich hier auch maßgeblich auf Arbeiten aus dem wissenschaftlichen Zusammenhang, der sich nach der Tagung in Bern zu den *Ursachen und Folgen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt* 1989 entwickelt hatte und auf dem Weg war, sich als neue, interdisziplinäre »Migrationsforschung« zu institutionalisieren.⁴⁰

5.2 Ein Forum für eine neue Migrationsforschung

Anfang September 1991 fand ein Hearing des Schweizerischen Wissenschaftsrats SWR statt, in dem erstmals über die Gründung eines landesweiten Instituts für interdisziplinäre »Migrationsforschung« diskutiert wurde.⁴¹

39 Ebenda.

40 Arbenz, *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, 1995, S. 3f.

41 Susanne Knecht, *Migrationsforschung in der Schweiz. Ethnologieberichte / Hearingsbericht. Forschungspolitische Früherkennung 132*, Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat 1992.

Vorausgegangen war ein Bericht im Rahmen des Forschungspolitischen Früherkennungsprogramms FER des SWR zur Lage der Ethnologie in der Schweiz. In dem Bericht wurde der rasante Wandel und Bedeutungszuwachs des Fachs vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen seit den 1980er Jahren beschrieben. Wie sich eine Beteiligte erinnert, ging die Initiative von einer Reihe von Ethnologinnen aus Basel aus, die in der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft aktiv waren. Federführend war die bereits früh verstorbene junge Ethnologin und Journalistin Susanne Knecht.⁴² Zu den VerfasserInnen des FER-Berichts gehörten zudem auch Hans-Rudolf Wicker und Wolfgang Marschall, die beide einen Lehrstuhl für Ethnologie an der Universität Bern innehatten. Der Bericht für den Wissenschaftsrat betonte die Bedeutung der »angewandten Ethnologie« im Hinblick auf Fragen der Ethnizität bzw. kulturellen Fremdheit. Dabei wurde insbesondere die Rolle von »Migrationsthemen« unterstrichen, von denen man überzeugt war, dass sie »in den nächsten Jahrzehnten von großer gesellschafts- und forschungspolitischer Relevanz« sein würden.⁴³ In dem selbstbewussten Ton des FER-Berichts spiegelte sich der tatsächliche Bedeutungszuwachs des Fachs Ethnologie wider, das sich in den 1980er Jahren nicht nur »im Feld«, sondern auch in der »eigenen Gesellschaft« mit seiner Forschung zur neuen Einwanderung als die relevante Expertise für »außereuropäische Kulturen« profiliert hatte.⁴⁴ Als konkrete Maßnahme, die aus der Analyse folgte, schlug der FER-Bericht die »Gründung eines interdisziplinär konzipierten Instituts für angewandte Ethnologie und Migrationsforschung auf Bundesebene« vor.⁴⁵

Wachwechsel in der Migrationsforschung

Der FER-Bericht zur Ethnologie wurde vom Wissenschaftsrat interessiert aufgegriffen. Der SWR entschied, den Vorschlag zur Institutsgründung in einem Hearing mit weiteren FachexpertInnen zur Diskussion zu stellen.⁴⁶ Das Gespräch Anfang September 1991 in Bern wurde von Wolfgang Marschall geleitet, der zusammen mit Susanne Knecht und Hans-Rudolf-Wicker die AutorInnen des Berichts vertrat. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny vertrat in dem Hearing die Soziologie, zusammen mit der Nachwuchsforscherin

42 Interview mit Rebekka Ehret, 10. Dezember 2018.

43 Knecht, *Migrationsforschung in der Schweiz*, 1992, S. 10.

44 Ebenda, S. 6.

45 Ebenda, S. 4.

46 Schreiben von Verena Mayer, Präsidentin Schweizerischer Wissenschaftsrat an Generalsekretariat der SAGW, 25. September 1991, in: BAR J2.269#2007/121#110* (SWR / Vorstand Korrespondenz 1991).

Rosita Fibbi von der Universität Genf.⁴⁷ Hermann-Michel Hagmann, der nicht teilnehmen konnte, nahm schriftlich Stellung. Des Weiteren waren die Bildungsforscherin Cristina Allemann-Ghionda, der Ökonom Thomas Straubhaar sowie der Politikwissenschaftler Ulrich Klöti anwesend. Von Behördenseite nahm Rudolf Weiersmüller an dem Treffen teil, der Mitglied der asylpolitischen Strategiegruppe gewesen war, sowie Fulvio Caccia als Präsident der EKA. Unter den VertreterInnen des Wissenschaftsrates befand sich zudem der Tessiner Edo Poglià, der fachliche Expertise zur interkulturellen Pädagogik einbrachte.⁴⁸

Der Ethnologe Marschall eröffnete das Hearing mit der Anregung, von der zentralen Problemlage auszugehen, die er wie folgt zusammenfasste: »Die internationalen Migrationen sind ein Jahrhundertproblem. Eine stets wachsende Zahl von Menschen unterschiedlicher kultureller Herkunft sucht Zuflucht vor allem in den westlichen Industrienationen. Die Aufnahmestaaten sehen sich konfrontiert mit Problemen der kulturellen Heterogenität, die zu Spannungen und Konflikten führen.«⁴⁹ Daran anschließend betonte er die Notwendigkeit interdisziplinärer Zusammenarbeit, um diese Probleme bewältigen zu können und versicherte, dass sich die Ethnologie in diesen »Zusammenspiel« keinesfalls eine »dominante Rolle« zuzuschreiben gedachte. Doch der Bericht hatte, dies zeigten etwa die Voten von Hoffmann-Nowotny und Hagmann deutlich, den Eindruck entstehen lassen, dass es bei der Institutsgründung vornehmlich um den Ausbau des Fachs Ethnologie ging.⁵⁰ Bei der Diskussion, die sich in dem Hearing auch um die Frage der Benennung des Instituts drehte, ging es jedoch um mehr als disziplinäre Konkurrenz, persönliche Konflikte und wissenschaftspolitische Pfründe.⁵¹ Hier kam eine größere epistemische Perspektivverschiebung von »Struktur« zu »Kultur« bzw. von einer »Sozio-Logik« zu einer »Ethno-Logik« der Migration zum Ausdruck.

Die strukturfunktionalistischen Ansätze der Soziologie, die in den 1960er und 1970er Jahren in der Schweiz von Figuren wie Hoffmann-Nowotny und Hagmann in Auseinandersetzung mit der europäischen Ausländerbeschäftigung entwickelt worden waren, wirkten vor dem Hintergrund neuer ethnologischer bzw. kulturwissenschaftlicher Ansätze sowie der globalen Einwanderung zunehmend überholt. Unter dem Eindruck des Hearings nahm

47 Interview mit Rosita Fibbi, 14. Oktober 2017, Zürich.

48 Hearing zur FER-Studie Ethnologie, Gründung eines interdisziplinär konzipierten Instituts für Migrationsforschung am 4. September 1991 in Bern, Protokoll von Susanne Knecht, 22. September 1991, S. 1–3, in: ebenda.

49 Ebenda, S. 7.

50 Ebenda, S. 9.

51 Siehe hierzu nochmals: Honegger et al. (Hg.), *Konkurrierende Deutungen des Sozialen*, 2007.

Hoffmann-Nowotny in seinem FER-Bericht für den Wissenschaftsrat zu den *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften* zur Frage der Institutsgründung Stellung. Er befürwortete die Institutionalisierung einer neuen »Migrationsforschung« – ein Begriff der im Deutschen zu der Zeit noch bei weitem nicht etabliert war, wie seine Ausführungen zeigen.⁵² Dabei hob Hoffmann-Nowotny den interdisziplinären Charakter des Forschungsfeldes hervor und wandte sich polemisch gegen die Vorstellung eines »Zentralinstituts«, dem »im Extrem eine Art Monopol für diese Forschung zukäme«. Gleichzeitig ließ er die Frage offen, ob seine Disziplin hier nicht doch eine »Leitfunktion« haben sollte und betonte, dass sich die Soziologie seit ihren Anfängen vor über hundert Jahren mit Migration beschäftigt hatte und die Forschung dazu maßgeblich auch von der Soziologie getragen worden war.⁵³ Doch tatsächlich hatte sich die Wahrnehmung von der Rolle der Soziologie im Feld der Migrationsforschung Anfang der 1990er Jahre gewandelt. In einem Interview kurz nach dem Hearing stellte der Asylrechtler Walter Kälin, der bereits die erste wegweisende Migrations-Tagung in Bern 1989 organisiert hatte, fest, dass Migration traditionellerweise ein Thema der Soziologie gewesen sei, seit einigen Jahren aber zunehmend auch andere Disziplinen wie die Ökonomie, Jurisprudenz und vor allem auch die Ethnologie eine Rolle spielten.⁵⁴ Die wissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Themenfeld Migration waren in der Schweiz seit den späten 1980er Jahren nicht nur zahlenmäßig stark angestiegen – und sollten sich bis Ende des Jahrtausends rund verdreifachen – sondern wurden auch fachlich diverser.⁵⁵ Vor diesem Hintergrund und aufgrund seiner Erfahrung in der Arbeit mit südostasiatischen Flüchtlingen seit den frühen 1980er Jahren betonte Hans-Rudolf Wicker in dem Hearing, dass die »angewandte Ethnologie« aus der Migrationsforschung entstanden war und beides folglich nicht getrennt werden konnte. Wicker kam jedoch der Kritik am dominanten Auftreten der Ethnologie entgegen: Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte der Zusatz »angewandte Ethnologie« im Institutsnamen fallen gelassen werden.⁵⁶

52 Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, 1992, S. 100.

53 Ebenda, S. 91.

54 FER-Interview. Migration: ein Jahrhundertproblem. *Futura FER*, 1, 1992: 29. BAR E3375C#2002/208#1206* (Schweizerischer Wissenschaftsrat / Hearing »Ethnologie« (Migrationsforschung) vom 4. September 1991).

55 Angabe aufgrund der Auswertung von: Casagrande, *Migration und ethnische Minderheiten in der Schweiz*, 2001.

56 Hearing zur FER-Studie Ethnologie, 22. September 1991, S. 9, in: BAR J2.269#2007/121#109*.

Nichtsdestotrotz zeigte sich im Hearing des Wissenschaftsrats von 1991 eine Perspektiv- und Relevanzverschiebung in der Migrationsforschung, die sich an der Person Hoffmann-Nowotny festmachen lässt.

Der FER-Bericht zur multikulturellen Gesellschaft war nicht der erste Anlass zur Kritik an Hoffmann-Nowotny, der dabei nicht selten in die Nähe (kultur)rassistischer Positionen gerückt wurde. Die Erinnerung seiner langjährigen Mitarbeiterin Cintia Meier-Mesquita, einer Portugiesin indischer Abstammung, die in Goa geboren, in Mozambique und Lissabon aufgewachsen und 1973 zum Studium in die Schweiz gekommen war, zeichnet ein nuancierteres Bild.⁵⁷ Hoffmann-Nowotny personifizierte in vielerlei Hinsicht die sozialliberale Hochmoderne der 1960er und frühen 1970er Jahre, in Habitus, Sprache und Auftreten, in seinem Wissenschafts- und Gesellschaftsverständnis, aber auch im persönlichen Lebenshorizont. Die große Welt jenseits des Westens, die mit ›1968‹ gegenkulturell neu entdeckt worden war, aber erst mit dem Strukturwandel seit den 1980er Jahren in den Industriestaaten in massentaugliche Konsum- und Lebensstile einging, war ihm nie geläufig geworden. Selbst Reisen in die »Dritte Welt« verunsicherten die führende Figur der Migrationssoziologie. Theoretisch ging Hoffmann-Nowotny von der »Weltgesellschaft« aus, aber sein persönlicher Umgang mit den sozialen Realitäten dieser Welt wirkt retrospektiv unbeholfen und stereotypisierend. Hoffmann-Nowotnys Unbehagen gegenüber der neuen globalen Einwanderung seit den 1980er Jahren, die in seinen wissenschaftlichen Texten über die multikulturelle Gesellschaft Ausdruck fand, kann entsprechend auch als Symptom eines allgemeinen Generationswechsels gedeutet werden, der Mitte der 1990er Jahre auch in der *scientific community* zum Ausdruck kam. Eine neue Generation von SozialforscherInnen wollte weniger über »Unterschichtung«, strukturelle Anomien und Fremdenfeindlichkeit denn über neuere kulturwissenschaftliche Ansätze und Rassismus-Theorien sprechen. Zusammen mit KollegInnen aus der Praxis und dem politischen Aktivismus gründeten sie unter anderem auch informelle Lesekreise, wie sich der Migrationsforscher Gianni D'Amato erinnert.⁵⁸ Hoffmann-Nowotny fiel in den 1990er Jahren wie viele andere, die in der Hochmoderne der 1960er sozialisiert worden waren und den gesellschaftlichen Wandel hin zur Spätmoderne nicht mitgemacht hatten bzw. nicht mitmachen konnten oder wollten, in

57 Interview mit Cintia Meier-Mesquita, 31. Oktober 2017.

58 Der spätere Direktor des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien Gianni D'Amato erinnert sich zum Beispiel an einen Lesekreis zum Thema Rassismus in Zürich zur Zeit der Abstimmung über den Beitritt zum UNO Rassismusabkommen 1994, an dem neben ihm u. a. auch die ErziehungsexpertInnen Gita Steiner-Khamsi und Markus Truniger teilnahmen. Interview mit Gianni D'Amato, 6. Juni 2016.

gewisser Weise schlicht aus der Zeit. Hinzu kam, dass er sich aufgrund einer Krebserkrankung in den 1990er Jahren nach und nach aus Forschung und Öffentlichkeit zurückzog und 2004 nach langjährigem Leiden verstarb.⁵⁹ Die Auseinandersetzungen rund um die Figur Hoffmann-Nowotny zeigen auf, wie sich nicht nur die gesellschaftlichen Debatten zu Einwanderung, sondern auch die neue Migrationsforschung zunehmend politisierte und Konflikte zwischen verschiedenen Lagern sichtbar wurden.

Die Gründung des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM

Aus Sicht der Behördenvertreter waren die interdisziplinären Aushandlungsprozesse, die bei der Gründung des geplanten Zentrums für Migrationsforschung zu Tage traten, kaum relevant. Wichtiger war, so unterstrich etwa auch Weiersmüller, das staatliche Bedürfnis nach einem kompetenten wissenschaftlichen Ansprechpartner für migrationspolitische Fragen und »Grundlagenwissen für eine sachgerechte Politik«.⁶⁰ Wie das Ganze jedoch genau ausgestaltet werden konnte, ob als Koordinationsstelle, dezentraler Verbund von Instituten oder als eigenständige nationale Forschungseinrichtung, sollte – so war man sich beim Hearing einig – von einer Projektgruppe der Schweizerischen Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften SAGW weiter ausgearbeitet werden. Auf Einladung des Wissenschaftsrats SWR nahm die SAGW im Frühjahr 1992 das Projekt in Angriff, das bis Ende des Jahres abgeschlossen werden sollte.⁶¹ Unter den acht Mitgliedern der Arbeitsgruppe, die vom Ethnologen Wolfgang Marschall geleitet wurde, waren Hoffmann-Nowotny, Fulvio Caccia von der EKA und Kurt Weisshaupt als Vertreter für Rudolf Weiersmüller. Die Ethnologin Susanne Knecht wurde als Projektbearbeiterin angestellt.

In einem ersten Schritt unternahm die Projektgruppe eine »Inventarisierung« der Schweizerischen Migrationsforschung in Form eines Vernehmlassungsverfahrens. Dazu schrieb man zahlreiche ForscherInnen und Institute unterschiedlicher Fachbereiche an, die sich mit migrationsbezogenen Themen beschäftigten, und befragte sie zu ihren Ansichten, Interessen und Wünschen im Hinblick auf eine Institutionalisierung der Migrationsforschung.⁶² Hierbei

59 Interviews mit Jörg Stolz, 2. Mai 2016 und Urs Hoffmann-Nowotny, 19. Mai 2016.

60 FER-Interview. Migration: ein Jahrhundertproblem. *Futura FER*, 1, 1992: 29. BAR E3375C#2002/208#1206*.

61 Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Projekt Migrationsforschung, Januar 1992, in: BAR J2.269#2007/121#110*.

62 Schweizerisches Forum für Migrationsstudien SFM / Forum suisse pour l'étude des migrations FSM, Projekt im Auftrag der SAGW, Schlussbericht von Susanne Knecht, November 1992, S. 10, in: BAR J2.269#2007/121#111*.

kristallisierte sich das Bedürfnis nach einem fakultätsunabhängigen »Dokumentations- und Informationszentrum« heraus, das jedoch an eine Universität angebunden sein sollte und »das die Migrationsforschung in der Schweiz koordinieren, selbst dienstleistungsorientierte Forschung betreiben, aber die Grundlagenforschung den universitären (und ausseruniversitären Instituten)« überlassen sollte.⁶³ Beim Namen legte sich die Projektleitung auf »Schweizerisches Forum für Migrationsforschung SFM« fest. Offen blieb die Frage, an welche Universität das SFM angebunden werden sollte – Interesse wurde aus Bern, Basel, Fribourg und Neuchâtel signalisiert – und wie der Aufbau durchfinanziert werden konnte. Auch mit universitären Beiträgen, Fördermitteln des Schweizerischen Nationalfonds sowie der geplanten Auftragsforschung für staatliche Behörden und Hilfswerke fehlten Mittel für eine Anschubfinanzierung. Hier kam der Zufall ins Spiel.

Auf einer Migrationstagung traf Susanne Knecht 1993 den Rechtsanwalt Werner Weber, der im Mai desselben Jahres die Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt BMU gegründet hatte. Wie sich Weber im Interview rückblickend erinnert, berichtete Knecht von der laufenden Planung zur Gründung des SFM und stieß bei ihm auf Interesse. Die BMU basierte auf dem Kapital einer bis heute anonymen Stifterin aus den USA, die an Migrationsfragen interessiert war.⁶⁴ Die Unterstützung des geplanten Forums für Migrationsforschung durch die BMU war von gegenseitigem Nutzen. Die BMU konnte führende Figuren aus dem Feld der neueren Migrationsforschung in der Schweiz für den Stiftungsrat gewinnen: Werner Haug, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Hans-Rudolf Wicker, Hans-Peter Müller, Georg Kreis und Werner Kälin, ebenso wie den jungen Sozialwissenschaftler Kurt Imhof von der Universität Zürich.⁶⁵ Dass die BMU bereits den Aufbau des Europäischen Forums für Migrationsstudien efms in Bamberg unter der Leitung von Friedrich Heckmann und später dann auch das Österreichische Forum für Migrationsstudien (seit 2004: Kommission für Migrations- und Integrationsforschung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften) finanzierte, unterstreicht die europäische Dimension in dieser Phase der Geschichte der neueren Migrationsforschung.⁶⁶ Die internationale Vernetzung wurde auch

63 Ebenda, S. 18.

64 Telefoninterview mit Werner Weber, 6. Dezember 2017. Siehe auch den Sammelband zur Abwicklung der BMU: Werner Haug und Georg Kreis (Hg.), *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*, Zürich: NZZ Libro 2017.

65 Walter J. Weber, »Die Stiftung BMU und ihre Tätigkeit«, in: *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*, hg. von Werner Haug und Georg Kreis, Zürich: NZZ Libro 2017, S. 169–177, hier: S. 176.

66 Ebenda, S. 169.

durch Programme der Europäischen Kommission vorangetrieben. So fand im Rahmen des seit 1992 geförderten sozialwissenschaftlichen Projekts »Migration – Europe's Integration and Labour force« der European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research COST im März 1995 eine internationale Tagung in Bern zum Thema »Nationalism and Ethnicity« statt, unter der Leitung von Hans-Rudolf Wicker.⁶⁷ Ein weiteres Beispiel für transnationale Verflechtungen in der Wissensproduktion zwischen Forschung und Politik in dieser Zeit ist der bis heute aktive Think Tank International Centre for Migration Policy Development ICMPD, der 1993 mit einem substantiellen Beitrag des eidgenössischen Bundesamts für Flüchtlinge unter der Leitung von Peter Arbenz mitgegründet wurde. Als Hauptsitz des ICMPD wählte man Wien, eine Stadt, die nach dem Ende der Sowjetunion als neue »Scharnierstelle mit dem Osten« galt.⁶⁸ Die BMU kooperierte in der Folge auf internationaler Ebene in neuen Foren zu Migrationsfragen, die Mitte der 1990er Jahre entstanden und in denen VertreterInnen aus Wissenschaft, »policy making« und NGOs zusammenkamen, sich austauschten und die allgemeine Annäherung der Diskurse zu Migration und »global governance« in den verschiedenen Ländern weiter beförderten.⁶⁹

Ein weiterer wichtiger Meilenstein in der Institutionalisierung der neuen Migrationsforschung in der Schweiz war der Entscheid des Bundesrates im Jahr 1993, ein mehrjähriges Nationales Forschungsprogramm zum Thema »Migration und interkulturelle Beziehungen« zu finanzieren. Im Rahmen des interdisziplinären NFP39 wurden nicht nur inhaltliche, sondern auch soziale Verbindungen der neueren Migrationsforschung konsolidiert.⁷⁰ Gleicht man die Namen ab, die in den verschiedenen Kontexten an der Institutionalisierung der Migrationsforschung zu der Zeit beteiligt waren, so zeichnet sich ein überschaubares, aber einflussreiches Netzwerk ab, das sich seit den späten 1980er Jahren zwischen Wissenschaft, Behörden und Hilfswerken in der Schweiz herausgebildet hatte. Trotz aller wissenschaftlichen und politischen Differenzen, Spannungen und zum Teil auch offenen Konflikte

67 Interview mit Hans-Rudolf Wicker, 27. April 2016. Siehe die Publikation zur Tagung: Hans-Rudolf Wicker (Hg.), *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*, Oxford: Berg 1997, S. vii.

68 Interview mit Peter Arbenz, 24. Juli 2019. Siehe auch: <https://www.icmpd.org/about-us/> (aufgerufen: 25. Januar 2022). Siehe auch: Pecoud, *Depoliticising Migration*, 2014, S. 15.

69 Zu solchen diskursiven Standardisierungsprozessen siehe nochmals: ebenda. Sowie: Weber, »Zukunft der Migration«, 2017, S. 172.

70 Siehe etwa die Akten aus dem Bundesamt für Flüchtlinge zum NFP, in: BAR E4280A#82.1/1 (Schweizerische Migrationsfragen. Nationales Forschungsprogramm NFP 39: Migration und interkulturelle Beziehungen).

innerhalb des informellen Netzwerks teilte man das Ziel, die neue interdisziplinäre »Migrationsforschung« zu institutionalisieren und als relevante Instanz gegenüber Staat und Politik in Stellung zu bringen. Eine wichtige Vermittlerfigur zwischen den verschiedenen Kontexten in der Schweiz und darüber hinaus war der Vizedirektor des Bundesamts für Statistik BFS Werner Haug, der bereits in der asylpolitischen Strategieguppe mitgewirkt hatte und nun als Präsident des NFP³⁹ eingesetzt wurde.

Vor diesem Hintergrund konnte der Aufbau des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM abgeschlossen werden. 1995 nahm das SFM in Neuchâtel die Arbeit auf. Für den Standort hatten nicht nur die attraktiven Bedingungen der Universität an der Sprachgrenze gesprochen, sondern auch die Tatsache, dass ihr Direktor Dennis Maillat in der SAGW-Projektgruppe mitgewirkt hatte. Der designierte Leiter des Forums, der Ökonom Thomas Straubhaar, entschied sich »in letzter Minute« für eine Professur in Deutschland und so wurde der junge Ethnologe Andreas Wimmer von der Universität Zürich Gründungsdirektor des SFM.⁷¹ Ein zentraler Pfeiler der Finanzierung des SFM waren externe Forschungsaufträge, die sich vor dem Hintergrund der dichten personellen Vernetzung zwischen Wissenschaft, Behörden und Hilfswerken ergaben. So erhielt das SFM etwa auch den Auftrag, die Vernehmlassungsantworten zu Peter Arbenz zweitem Bericht zur »Schweizerischen Migrationspolitik« auszuwerten, der 1995 veröffentlicht worden war. Die neue Migrationsforschung brachte sich gleich in die migrationspolitischen Abklärungs- und Aushandlungsprozesse ein, die in Folge des Bundesratsberichts von 1991 und der Motion Simmen für ein Migrationsgesetz von 1992 angestoßen worden waren.

5.3 Arbeit an einem neuen »Migrationsgesetz«

Nach der Annahme der Motion Simmen durch das Parlament in der Sommersession 1993 begann Peter Arbenz mit der Arbeit an einem zweiten Bericht nach 1989. Im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD skizzierte er zentrale Aspekte einer zukünftigen »schweizerischen Migrationspolitik«, als Grundlage für das auszuarbeitende Migrationsgesetz.⁷² Arbenz, der kurz zuvor die Leitung des Bundesamts für Flüchtlinge

⁷¹ Telefoninterview mit Werner Weber, 6. Dezember 2017 und Interview mit Andreas Wimmer, 4. September 2017.

⁷² Pressemitteilung des EJPD: Vertrag Arbenz-EJPD unterzeichnet, 1. Juli 1993, in: BAR E4280A#2017/359#685*.



Abbildung 44: Migrationspolitik als Brückenkonzept (Quelle: Arbenz, Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, 1995, S. 88)

BFF niedergelegt und sich als Berater für Strategieentwicklung und Unternehmensführung selbstständig gemacht hatte, verfasste den Bericht in wenigen Monaten im Alleingang.⁷³ Er wollte keinen »wissenschaftlichen Forschungsbericht« vorlegen, sondern eine »möglichst objektive Auslegung der Migrationsprobleme«, die sowohl auf allgemeinem »Verwaltungswissen« als auch seiner persönlichen Erfahrung beruhte.⁷⁴ Arbenz stellte sechs mögliche »Modelle« vor, die auf unterschiedlichen politischen Gewichtungen beruhten und an denen sich die neue Migrationspolitik orientieren konnte. Die Modelle, deren Vor- und Nachteile Arbenz stichpunktartig auflistete, reichten vom restriktiven Ansatz »Festung Schweiz« über den »Status quo« und diverse Positionierungen im europäischen Raum bis hin zur Option »Weltweite Liberalisierung«.⁷⁵ Bei der Bewertung der unterschiedlichen Modelle zeigte Arbenz sich zurückhaltend. Dezipierter war der Bericht darin, dass die Vorteile einer strategischen Zusammenfassung verschiedener staatlicher Handlungsbereiche unter dem Dach einer übergeordneten Migrationspolitik klar gegenüber den Nachteilen überwogen. Migrationspolitik wurde in dem Bericht auch visuell als Brückenkonzept zwischen verschiedenen Politikfeldern dargestellt.

73 Interview mit Peter Arbenz, 24. Juli 2019.

74 Arbenz, *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, 1995, S. 4.

75 Ebenda, S. 70–73.

Der Arbenz-Bericht, 1995

Bereits innerhalb der Verwaltung sorgten die ersten Entwürfe des Berichts von Peter Arbenz für kontroverse Diskussionen und die Fertigstellung verzögerte sich.⁷⁶ Der finale Bericht wurde erst nach einer internen Bereinigung im Frühjahr 1995 der Öffentlichkeit vorgestellt und in ein breites Vernehmlassungsverfahren geschickt. Auch hier provozierte der skizzenhafte und in Form und Stil eigenwillige »Arbenz-Bericht«, wie er in der Folge genannt wurde, viele Rückmeldungen: Beim EJPD liefen insgesamt 72 Stellungnahmen von Behörden, Parteien, Verbände, Kirchen, Hilfswerke und NGOs ein.⁷⁷ Vergleicht man diese Antworten mit denen zum Strategiebericht von 1989, so stellt man fest, dass zwar weiterhin kein breiter Konsens bestand, was »Migrationspolitik« genau heißen sollte und ob die traditionell getrennten Bereiche der Asyl-, Flüchtlings- und Ausländerpolitik tatsächlich institutionell zusammengefasst werden sollten. Allerdings hatte sich das diskursive Feld in den rund fünf Jahren seit der Veröffentlichung des ersten Strategieberichts offensichtlich grundlegend verschoben. Der Brückenbegriff »Migration« und die damit verbundene Wahrnehmung eines globalen Gesamtzusammenhangs verschiedener Formen von Bevölkerungsbewegungen waren nun gesetzt. Das Gleiche galt für das Bedürfnis nach einer ganzheitlichen Betrachtungsweise der involvierten Politikfelder. Der neue konzeptuelle Rahmen einer umfassenden »Migrationspolitik« war im engen Austausch zwischen Akteuren in staatlichen Behörden und der Wissenschaft seit den späten 1980er Jahren entwickelt worden, die Gemeinsamkeiten im professionellen Habitus aufwiesen und sich an internationalen Expertendebatten orientierten. Er wurde dann bis Mitte der 1990er Jahre – durchaus kontrovers – von immer mehr Akteuren aufgegriffen, von Medien, Parteien, Verbänden, Kantonen, Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und polit-aktivistischen Gruppen. Dies zeigte sich nicht nur in den Vernehmlassungen zum Arbenz-Bericht Mitte der 1990er Jahre, sondern auch anhand der Teilnehmendenliste der Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen, die 1991 vom Bundesrat gefordert worden war und Ende August 1995 schliesslich als »Migrationstagung« in Bern durchgeführt wurde.⁷⁸ Rund hundertfünfzig Personen aus unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen nahmen an der vom EJPD veranstalteten Tagung

76 Siehe hier bspw. auch IAW, Protokoll der 3. IAW-Plenarsitzung am 3. Mai 1994, Bern, 3. August 1994, in: BAR E4280A#2017/359#691* (IAW 1991–1994).

77 Siehe deren Liste in: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, Bundesamt für Flüchtlinge, März 1996, S. 1, in: BAR E4280A#2017/359#684*.

78 Migrationstagung 1995, Teilnehmerliste & Tagungsprogramm, in: BAR E3321#1998/312#72* (BFS/Migrationstagung Bern).

teil. In seiner Eröffnungsrede stellte der Departementsvorsteher Arnold Koller den Arbenz-Bericht als Grundlage für einen »konstruktiven Dialog« vor, in dem die »Elemente einer Migrationspolitik« gemeinsam weiterentwickelt werden konnten.⁷⁹ Ein Referat des liberalen Nationalrats Rémy Scheurer aus Neuchâtel zeigte, dass die Initiative zu einer ganzheitlichen »politique de migrations« auch in der französischsprachigen Schweiz, wo die Migrationssemantik bereits länger im Sprachgebrauch etabliert war, auf Anklang stieß und als innovativ wahrgenommen wurde.⁸⁰ Nach einem daran anschließenden Kurzreferat zu den zentralen Punkten seines Berichts leitete Peter Arbenz zu thematischen Workshops über, die u. a. von Werner Haug, Walter Schmid, Verena Tobler Müller, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Fulvio Caccia und Iwan Rickenbacher von der CVP geleitet wurden.⁸¹ Auch hier zeichneten sich wiederum die informellen migrationspolitischen ExpertInnen-Netzwerke ab, die Verwaltung, Politik und Forschung zu der Zeit miteinander verbanden.

Die Diskussionen und Kontroversen rund um den Arbenz-Bericht, die auch auf der Migrationstagung in Bern 1995 fortgeführt wurden, verdeutlichen, dass sich der neue Migrationsdiskurs bis Mitte des Jahrzehnts in der politischen Öffentlichkeit etabliert hatte. Das diskursive Feld hatte sich in einer Weise verschoben, dass der Historiker Georg Kreis die Schweiz in öffentlichen Vorträgen als »Migrationsland« bezeichnen konnte. Das Sprechen von Migration wirkte bereits so selbstverständlich, dass es zur »Normalität der Weltgeschichte« erklärt werden konnte.⁸² Auch Kreis kam nun zu dem Schluss, dass die Geschichte der Menschheit »eine Geschichte der wandernden Menschen, des homo migrans« war.⁸³

Eine Möglichkeitsbedingung für die expansive Eigendynamik des neuen Migrationsdiskurses war dessen inhaltliche Flexibilität, Formbarkeit, Anschlussfähigkeit und Ambiguität. Die Stellungnahmen zum Arbenz-Bericht

79 Eröffnungsrede Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher EJPD, Migrationstagung, 24. August 1995 in Bern, S. 8, in: ebenda.

80 Rémy Scheurer, Conseiller national, Le Point de vue d'un parlementaire romand à propos des migrations, Conférence sur les migrations, le 24 août 1995 à Berne, S. 1, in: ebenda. Die semantische Ungleichzeitigkeit lässt sich gut anhand eines Sprachvergleichs bei Zeitungen aus der deutsch- und französischsprachigen Schweiz bzw. aus zweisprachigen Gemeinden wie Fribourg aufzeigen. Siehe hierzu: *impresso. Media Monitoring of the past*, <https://impresso-project.ch/>.

81 Siehe das Tagungsprogramm und weitere Vortragsmanuskripte in: BAR E420A#2017/359#684*.

82 Georg Kreis, Vortrag vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft und der Paritätischen Vereinigung Schweizer-Ausländer, Winterthur, 8. Mai 1996, in: Privataarchiv Georg Kreis. Interview mit Georg Kreis, 2. November 2018.

83 Georg Kreis, Vortrag vor dem Dt. Geschichtsforschenden Verein des Kantons Freiburg, Freiburg, 14. November 1995, in: Privataarchiv Georg Kreis.

von 1995, die vom Schweizerischen Forum für Migrationsstudien SFM analysiert wurden, zeigen, dass das Schlagwort »Migration« unterschiedlichsten, ja zum Teil konträren Interessen und Anliegen eine Projektionsfläche und Arena zum Austragen politischer Konflikte bot, von der »humanitären Schweiz« über technokratische Kontrollfantasien, manageriale Standort-Logiken, linke Kapitalismuskritik bis hin zu einem sich in der SVP neuformierenden Rechtspopulismus. Der neue Migrationsdiskurs war einerseits hinreichend anschlussfähig an etablierte politische Routinen bzw. Diskurstraditionen und andererseits in der Lage, neue Herausforderungen zu adressieren, etwa im Hinblick auf die Einwanderung aus dem globalen Süden sowie die europäische Integration. Weiterhin war der Migrationsdiskurs so formbar, dass Brücken zu Themen geschlagen werden konnten, die im Strategiebericht von 1989 noch keine tragende Rolle gespielt hatten. Im Zuge der Auseinandersetzungen um das Drei-Kreise-Modell, um die multikulturelle Gesellschaft und um die Institutionalisierung der Migrationsforschung in der Schweiz war etwa das Themenfeld »Kultur« stärker in den Fokus gerückt.

Auch frauenpolitische Anliegen schrieben sich kritisch in den Migrationsdiskurs ein, wie die gemeinsame Stellungnahme diverser Organisationen der linken Frauenbewegung zum Arbenz-Bericht verdeutlicht. Unter Federführung der Organisation für die Sache der Frau OFRA Schweiz, die Mitte der 1970er Jahre aus dem neumarxistischen Bündnis Progressive Organisationen der Schweiz POCH heraus gegründet worden war, sowie des 1990 gegründeten Think Tanks Frauenrat für Außenpolitik FrAu wurde Arbenz hart dafür kritisiert, dass frauenspezifische Aspekte und speziell »Migrantinnen und Ausländerinnen« in seinen Überlegungen zur Migrationspolitik ausgeblendet wurden.⁸⁴ In ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum Arbenz-Bericht schlugen die Frauenorganisationen ein alternatives »Modell des sozialen Ausgleichs« vor, nach dem vor allem Menschen aus Ländern einwandern können sollten, in denen die Menschenrechte missachtet wurden – eine Umkehrung des Drei-Kreise-Modells. Es sollten Personen bevorzugt werden, die Verantwortung gegenüber anderen Menschen übernahmen, etwa bei der Versorgung von Angehörigen, also meist Frauen, und die entsprechende soziale Kompetenzen mitbrachten.⁸⁵ Dem Arbenz-Bericht wurde

84 FrAu, Ofra Schweiz, Frap!, UFL, FraB, FaPoli Aargau an das Bundesamt für Flüchtlinge, Vernehmlassung zum Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, 30. Oktober 1995, in: BAR E4280A#2017/359#683*.

85 Anni Lanz, »Stachel im Fleisch. Migrationspolitische Analysen«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 62–69, hier: S. 62; Amsale Mulugeta und Anni Lanz, »Forderungen an eine zukünftige Migrationspolitik aus feministischer Sicht«, in: *Frauenfragen. Zeitschrift der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen* 22 (2), 1999, S. 55–58, hier: S. 58.

hier wie in den meisten anderen Stellungnahmen vorgeworfen, dass das Thema »Integration«, das seit den 1960er Jahren Gegenstand ausländerpolitischer Initiativen war und speziell seit den frühen 1990er Jahren im Kontext der Multikulturalismus-Debatten eine neue Dynamik entwickelt hatte, offensichtlich keine tragende Rolle in der skizzierten Migrationspolitik spielte. In der Frauen- und Asylbewegung entstand der Eindruck, dass die Verhandlungen zu einer neuen Schweizerischen Migrationspolitik in Folge des Arbenz-Berichts letztlich zu einer »Zerreissprobe zwischen Vereinnahmung und Ausgrenzung« führten.⁸⁶ Zu dieser Einschätzung kam Anni Lanz, nachdem sie als Vertreterin des Frauenrates für Außenpolitik an der von den Behörden organisierten Berner Migrationstagung im August 1995 teilgenommen hatte.⁸⁷ Lanz, die kurz darauf die Geschäftsführung der Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS übernahm, war der Auffassung, dass den Hilfswerken und Kirchen von Seiten des Staates nur soviel Mitsprache zugestanden wurde, dass sie im Prozess der Ausarbeitung der neuen Migrationspolitik mitmachten, ohne jedoch wirkliche Kritik an den Vorstößen der Behörden üben zu können.⁸⁸

Bei der Auswertung der Vernehmlassungen zum Arbenz-Bericht sowie von Meinungsumfragen, die in dem Kontext durchgeführt waren, kam der Politikwissenschaftler Hans Mahnig vom SFM angesichts der vielen Spannungen zu dem Schluss, dass es zielführend sei, ein längerfristig angelegtes gesellschaftliches »Diskussionsforum Migration« einzurichten. Die politische Polarisierung sollte in einem deliberativen Prozess zwischen staatlichen Organen, Verbänden und Bevölkerung abgefedert werden. In Anbetracht neuer politikwissenschaftlicher Erkenntnisse sollte die gleichzeitige Vermittlung, Formulierung und Umsetzungen einer neuen schweizerischen Migrationspolitik in einem Zeithorizont von nicht unter zehn Jahren anvisiert werden.⁸⁹ In Politik und Verwaltung teilte man die Einschätzung zu Art und Dauer des weiteren Meinungsbildungsprozesses nicht. Vor dem Hintergrund der Kontroversen um den Arbenz-Bericht übernahmen EJPD und Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA nun noch stärker die Federführung in der Vorbereitung eines Migrationsgesetzes.

86 Lanz, »Der Arbenz-Bericht – Zur Diskussion gestellt«, 1995, S. 107. Interview mit Anni Lanz, 8. Oktober 2019, Basel.

87 Lanz, »Bericht zur Migrationstagung vom 24. August 1995 an der Berner Universität, veranstaltet von Bundesrat Koller«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 119 f.

88 Lanz, »Der Arbenz-Bericht – Zur Diskussion gestellt«, 1995, S. 107.

89 Hans Mahnig, *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*, Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationstudien SFM 1996, S. 63–66.

Der Bericht der »Expertengruppe Migration«, 1997

1996 setzte der Bundesrat eine »Expertengruppe Migration« unter dem ehemaligen BIGA-Direktor Klaus Hug ein. Sie erhielt den Auftrag, die Grundlagen der von Arbenz ins Spiel gebrachten Migrationspolitik weiterzuentwickeln und konkrete Vorschläge für die Legislative zu erarbeiten. Anders als beim Arbenz-Bericht wurde die Kommission nun breiter aufgestellt, mit Mitgliedern aus den Bundesbehörden sowie mit Fachexperten wie Walter Schmid und um dem Asylrechtler Walter Kälin. Zudem begleitete das SFM die Kommission wissenschaftlich, durch den Gründungsdirektor Andreas Wimmer und den Politologen Hans Mahnig, der bereits die Vernehmlassung zum Arbenz-Bericht ausgewertet hatte.⁹⁰ Bei spezifischen Fragen hörte die Expertenkommission Migration VertreterInnen von Verbänden und Gewerkschaften sowie weitere FachexpertInnen an, unter ihnen die Ethnologen Hans-Rudolf Wicker und Hans-Peter Müller von den Universitäten Bern und Zürich, den Historiker Georg Kreis, der seit 1993 das Europainstitut der Universität Basel leitete, sowie Werner Haug vom BFS.

Der Bericht der Expertenkommission wurde 1997 publiziert. Im Hinblick auf die »Politikfelder der Migration« folgte er der ganzheitlichen Perspektive, die sich seit dem Strategiebericht von 1989 herausgebildet und breit etabliert hatte. Die Einbettung der schweizerischen Migrationspolitik in den globalen Kontext spiegelte sich im Bericht in der abgebildeten Grafik anschaulich wider. Bei der konkreten Ausgestaltung eines Migrationsgesetzes im Sinne der Motion Simmen wurde eine Kompromisslösung vorgeschlagen. Diese ging von Handlungsspielräumen in den bestehenden asyl- und ausländergesetzlichen Regelungen aus und sollte möglichst zeitnah umgesetzt werden können. Beide Bereiche, Asyl und Ausländerbeschäftigung hatten sich in der schweizerischen Rechtstradition getrennt entwickelt. Sie in ein einziges Migrationsgesetz zu überführen, erschien der Kommission daher mit zu großen Problemen behaftet. Auch die Option eines »Migrationsrahmengesetzes«, das dem Asyl- und Ausländerrecht übergeordnet gewesen wäre und beide Bereiche normativ unter ein »gemeinsames Dach« gebracht hätte, wurde verworfen, weil auch »eine derartige Konstruktion [...] der schweizerischen Gesetzgebung fremd« erschien.⁹¹ Von einer Verfassungsänderung im Rahmen der für 1999 anvisierten Totalrevision wurde ebenfalls abgesehen. Stattdessen glied die Kommission ihre migrationspolitischen

90 Expertenkommission Migration, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Bericht der Expertenkommission Migration im Auftrag des Bundesrates*, Bern: 1997, S. 89–90; Mahnig, *Konturen eines Kompromisses?*, 1996.

91 Expertenkommission Migration, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, 1997, S. 83.

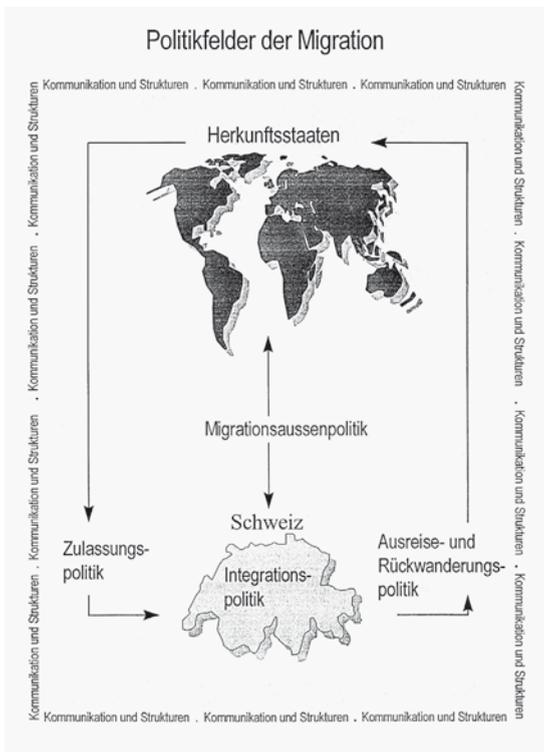


Abbildung 45: Politikfelder der Migration im globalen Kontext (Quelle: Expertenkommission Migration, Ein neues Konzept der Migrationspolitik, 1997, S. 15)

Zielsetzungen mit dem Stand der Dinge in beiden Bereichen ab: Beim Asylgesetz, über dessen Totalrevision das Parlament zu der Zeit beriet, wurde kein Handlungsbedarf ausgemacht. Beim arbeitsmarktorientierten Ausländergesetz hingegen, das auf die 1930er Jahre zurückging, gab es bereits seit den 1970er Jahren deutlichen Reformbedarf. Zwei Vorschläge zu einer neuen Ausländergesetzgebung waren Anfang der 1980er Jahre an der Urne abgelehnt worden – die Mitenand-Initiative 1981 und der bundesrätliche Gegenvorschlag von 1982. Da die Regierung seitdem vor allem mit Verordnungen arbeitete, befürwortete die Kommission die Schaffung eines neuen Ausländergesetzes, das sich vom »fremdenpolizeilichen Ansatz« des alten Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ANAG lösen, Grundlage und Ziele der schweizerischen (Arbeits-)Migrationspolitik definieren und Fragen der Zulassung und Integration entsprechend regeln sollte.⁹² Erst nach intensiver Diskussion lehnte die Kommission das

⁹² Ebenda, S. 84 f.

Drei-Kreise-Modell ab. Es sollte durch eine Politik abgelöst werden, die nur zwischen zwei Arten von Ländern unterschied: EU-Mitglieder und alle anderen Staaten. Das kontroverse »Bild der Kreise« sollte nicht mehr verwendet werden.⁹³ Bereits in der Vernehmlassung zum Arbenz-Bericht 1995 hatte sich die neu gegründete Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR klar gegen das Drei-Kreise-Modell ausgesprochen.

Die EKR war nach der Ablehnung des Referendums gegen die Annahme des UNO-Übereinkommens an der Urne am 1. Juli vom Bundesrat 1995 eingesetzt worden, unter der Leitung des Historikers Georg Kreis.⁹⁴ Die Wahl von Kreis verdeutlicht, dass die zuständige sozialdemokratische Bundesrätin Ruth Dreifuss – seit 1993 die zweite Frau und erste Jüdin in der Schweizer Regierung – das Thema Rassismus eng mit Fragen des Multikulturalismus und der Migration verband.⁹⁵ Kreis, der Mitglied der schweizerischen FDP war, hatte sich in der Öffentlichkeit immer wieder hierzu geäußert. Bereits kurz nach der Einsetzung brachte sich die EKR mit ihrer kritischen Stellungnahme zum Arbenz-Bericht und speziell zum Drei-Kreise-Modell des Bundesrats in die migrationspolitischen Debatten ein. Sie stützte sich auf die These eines neuen kulturalistischen Rassismus und kam zu dem Schluss, dass das Modell »in seiner Grundstruktur rassistisch« war: »Es sei zu befürchten«, stellte man fest, »dass das Konzept der ›kulturellen Distanz‹ sich zu einer Unterscheidung auf rassistischer Basis anbieten wird. Dies bestätigt die Diskussion in der Rassismusforschung. Der moderne Rassismus tendiert dazu, das Unterscheidungskriterium der biologischen ›Rasse‹, welches durch die genetische Forschung als inexistent belegt ist, mit dem des ›kulturellen Unterschieds‹ zu ersetzen. Dabei wird ein totalisierender Kulturbegriff verwendet, der sich besonders auch für qualitative Vergleiche und Hierarchisierungen verschiedener Kulturen eignet. Auch im Bericht wird Kultur als eine statische, homogene und abgrenzbare Einheit konzipiert. Dadurch werden Migrantinnen und Migranten auf bestimmte ›Traditionen‹ und ›Eigenarten‹ oder eben ›kulturelle Identitäten‹ festgeschrieben. Vor diesem Hintergrund bieten sich die zwei Begriffe ›Distanz‹ und ›Unterschied‹ zur Verwechslung an und können den Eindruck erwecken, der Bericht Arbenz wolle bewusst diskriminieren.«⁹⁶

93 Ebenda, S. 18.

94 Gerber, *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz*, 2003, S. 137; Georg Kreis, *Kein Volk von Schafen. Rassismus und Antirassismus in der Schweiz*, Zürich: Salis Verlag 2007, S. 56.

95 Georg Kreis, *Vermessene Zeiten. Meine Erinnerungen*, Basel: Zytglogge 2018, S. 249.

96 EKR, Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus zum Drei-Kreise-Modell des Bundesrats über die schweizerische Ausländerpolitik, 1996, S. 3, in: https://www.ekr.admin.ch/pdf/960506_stellungnahme_3-kreise-modell_de5cd4.pdf (aufgerufen: 25. Januar 2022).

1996 bekräftigte die EKR diese Einschätzung in einer öffentlichen Stellungnahme und brachte damit eine Kritik am Drei-Kreise-Modell zum Ausdruck, die auch innerhalb der Bundesverwaltung immer wieder vorgebracht worden war und die bereits zu mehreren Gutachten geführt hatte. Im selben Jahr stellte etwa der Genfer Rechtswissenschaftler Andreas Auer im Auftrag des Bundesamts für Justiz fest, dass eine »Quadratur der drei Kreise« nicht möglich war und das Modell verfassungs- und völkerrechtlich in mehrerlei Hinsicht höchst problematisch war.⁹⁷ Auch in der Öffentlichkeit hatte sich die Wahrnehmung zum Thema Rassismus verschoben: Was 1991 noch im Hinblick auf kulturelle Fremdheit sagbar war, hatte wenige Jahre später einen schweren Stand im öffentlichen Diskurs. Durch die Stellungnahme der EKR war speziell auch die Frage des richtigen Sprachgebrauchs in die mediale Aufmerksamkeit gerückt. So reagierten die Behörden auf den »Rassismusvorwurf« mit dem Zugeständnis, Begriffe wie »kulturelle Distanz« und »europäischer Kulturkreis«, die »als rassistisch eingestuft wurden«, nicht mehr zu verwenden.⁹⁸ Auf einer Tagung nur kurze Zeit später ging die EKR zusammen mit der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz GMS dem Verhältnis von »Rassismus und Sprache« weiter nach. Die Teilnehmenden diskutierten »lebhaft«, inwiefern diese Form der »*political correctness*« auf sprachlicher Ebene tatsächlich geeignet war, bestehende Probleme mit Rassismus zu lösen.⁹⁹ Damit reagierte die Tagung auch auf die Verbreitung dieses politischen Kampfbegriffs aus den USA. Neurechte Zirkel in der Schweiz hatten sich im selben Jahr gegen eine neue antirassistische »Herrschaft durch Sprache« in Stellung gebracht.¹⁰⁰ Das Votum gegen das Drei-Kreise-Modell, zu dem sich dann auch die Expertenkommission Migration nach einer Anhörung des EKR-Direktors Georg Kreis durchrang, wurde medial deutlich wahrgenommen. Der Bundesrat gab dem Druck nach und verzichtete in der Folge auf das Bild der drei Kreise. Die Entscheidung fiel nicht allzu schwer, da die Verhandlungen zu den ersten bilateralen Verträgen mit der EU bereits liefen, unter anderem auch zur Personenfreizügigkeit. Mit dem Abschluss

97 Andreas Auer, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève, Constitution et politique d'immigration: la quadrature des trois cercles. Avis de droit, 31. Juli 1996, in: BAR E4114A#2004/75#1088* (Bundesamt für Justiz / Fragen zum Drei-Kreise-Modell, 1996–1999). Siehe in dem Dossier auch die interdepartementale Kommunikation zum Gutachten.

98 Philipp Burkhardt, »Ausländerpolitik: Der Bundesrat ringt um Worte nach Rassismusvorwurf«, *Solothurner Zeitung*, 15. Dezember 1996.

99 »Wie darf, wie soll man reden und schreiben. Lerntag über Sprache und Rassismus«, NZZ, 9. Dezember 1996.

100 Paul Ehinger, *Herrschaft durch Sprache. Political Correctness – auch in der Schweiz*, Zofingen: Pro Libertate 1996. Siehe dazu: Skenderovic, »Die Neue Rechte in der Schweiz«, 2012, S. 108.

der Verträge im Jahr 1999 wurde das Drei-Kreise-Modell durch die weniger bildliche Unterscheidung EU / Nicht-EU ersetzt. Die Anregung der Expertenkommission, die Einwanderung aus Nicht-EU Ländern durch ein geregeltes Punktesystem auf Basis der Qualifikationen der AntragstellerInnen im Sinne Kanadas zu regeln, sollte, so der Bundesrat, geprüft werden. Der Vorschlag basierte auf zwei Studien der wissenschaftlichen Begleitgruppe des SFM. Mit der Umsetzung eines Punktesystems sollte die Eidgenossenschaft zu einem tatsächlichen »Einwanderungsland« werden. Kurz zuvor hatte Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny die Schweiz aufgrund der Kluft zwischen Selbstbild und sozialer Realität noch als »*non-immigration immigration country*« bezeichnet.¹⁰¹ Die Zulassungsroutinen des BIGA und BFA, die sich seit den 1960er Jahren eingespielt hatten, wären durch das Punktesystem ausgehebelt worden, betont Andreas Wimmer rückblickend, der den Vorschlag damals als Direktor des SFM mitentwickelt hatte.¹⁰²

Die Arbeit der Expertenkommission Migration versinnbildlicht die enge Verbindung zwischen Wissenschaft, Politik, Hilfswerken und staatlicher Verwaltung, die sich im Namen der Migration bis Mitte der 1990er Jahre in der Schweiz herausgebildet hatte. In der neuen Migrationsforschung wurde die Hoffnung gehegt, dass die Entwicklung in Richtung eines »*evidence-based policy making*« ging, in der empirisch gestütztes wissenschaftliches Wissen die Grundlage politischen Handelns sein würde.¹⁰³ Auch der zunehmende internationale Austausch zu wissensbasiertem »*migration management*« sprach dafür. So stellte Wimmer etwa den Kontakt zum internationalen *Metropolis*-Netzwerk her, das ein Jahr nach dem SFM in Kanada gegründet worden war und das sich zum Ziel gesetzt hatte, wissenschaftliche ExpertInnen, »*policy maker*« und NGOs zum Themenfeld Migration, Integration und Diversität weltweit zu vernetzen.¹⁰⁴ Die Organisation hielt 1996 in Mailand den ersten interna-

101 Hoffmann-Nowotny, »Switzerland: A Non-Immigration Immigration Country«, 1995.

102 Gemeint sind: Andreas Wimmer und Schweizerisches Forum für Migrationstudien, »Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU«, in: *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Materialienband*, hg. von Expertenkommission Migration, Bern: 1997, S. 1–14; Hans Mahnig und Schweizerisches Forum für Migrationstudien, »Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten«, in: *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Materialienband*, hg. von Expertenkommission Migration, Bern: 1997, S. 15–45. Interview mit Andreas Wimmer, 4. September 2017.

103 Denise Efonayi-Mäder, »Durchgezogene Bilanz des Wissenstransfers«, in: *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*, hg. von Werner Haug und Georg Kreis, Zürich: NZZ Libro 2017, S. 39–45, hier: S. 40.

104 Telefoninterview mit Werner Weber, 6. Dezember 2017 und Interview mit Andreas Wimmer, 4. September 2017, New York. Siehe auch: <https://carleton.ca/metropolis/> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

tionalen Kongress ab und kooperierte in der Folge auch immer wieder mit der BMU.¹⁰⁵ Weiterhin lancierte der Schweizer Bundesrat auf Initiative vom Jean-Daniel Gerber, einem Nachfolger von Peter Arbenz als Direktor des BFF, zur Jahrtausendwende die sogenannte »Berne Initiative«. In Zusammenarbeit mit dem in Bern ansässigen Migration Policy, Research and Communications Department der IOM arbeitete das BFF zwischen 2001 und 2004 in einem multilateralen Konsultationsprozess eine International Agenda for Migration Management aus, die zwar nicht völkerrechtlich bindend war, aber durch die Verbreitung von »common understandings and effective practices for a planned, balanced, and a comprehensive approach« durchaus normsetzend wirkte.¹⁰⁶ Es handelte sich hierbei um einen internationalen Aushandlungsprozess unter vielen, die ab der Jahrtausendwende Grundlagen für ein globales »migration governance« etablierten und im UNO/IOM-Rahmen konvergierten, bis hin zum Globalen Migrationspakt, der 2017 in Angriff genommen wurde.¹⁰⁷

In den 1990er Jahren kamen unterschiedliche Interessen im Namen eines neuen Migrationsmanagement zusammen, von internationaler Liberalisierung von Bevölkerungsbewegungen über menschenrechtliche und technokratische Anliegen bis hin zu konservativen Eindämmungs- und Abwehrlogiken. Insbesondere die IOM profilierte sich als globale Dienstleisterin für wissensbasierte Migrationsmanagement-Lösungen, mit denen »migrationsbezogene Probleme und Konflikte in einer Weise reguliert werden sollten, die den ökonomisch definierten Nutzen von Migrationsprozessen maximierte.«¹⁰⁸ Während auf internationaler Ebene wissensbasierte Ansätze propagiert wurden, verschwand der Vorschlag der Expertenkommission zu einem Punktesystem der Einwanderung bei der Ausarbeitung des neuen Ausländergesetzes zwischen 1998 und 2004 nicht zuletzt auch aufgrund institutioneller Widerstände und Trägheiten in der Schublade. Nichtsdestotrotz

105 Ebenda.

106 Telefoninterview mit Werner Weber, 6. Dezember 2017. IAMM, *International Agenda for Migration Management: Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to the Management of Migration*, Bern: Federal Office for Migration & International Organization for Migration 2004. Fabian Georgi, »For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management«, in: *The Politics of International Migration Management*, hg. von Martin Geier und Antoine Pécoud, London: Palgrave Macmillan 2010, S. 45–72, hier: S. 60.

107 Einer der ersten Anläufe zu solchen internationalen Prozessen wurde 1994 auf der *Cairo Conference on Population and Development* gemacht. Sara Kalm, »Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management«, in: *The Politics of International Migration Management*, hg. von Martin Geier und Antoine Pécoud, London: Palgrave Macmillan 2010, S. 21–44, hier: S. 24; Pécoud, *Depoliticising Migration*, 2014, S. 14.

108 Georgi, *Managing Migration?*, 2019, S. 305.

gewann das Qualifikationsniveau als Zulassungskriterium bei Einwanderung aus Nicht-EU Staaten weiter an Bedeutung.¹⁰⁹

Die Arbeit der Expertenkommission Migration 1996/97 spiegelt sowohl die eng gekoppelte Entwicklung von Migrationspolitik und Migrationsforschung in den 1990er Jahren in der Schweiz wider, als auch ein sich schließendes Zeitfenster des engen ideellen und personellen Austauschs zwischen den beiden Feldern. Der Migrationsdiskurs entwickelte nach und nach ein gesellschaftliches und mediales Eigenleben, das auf die Rückversicherung der Wissenschaften nicht mehr in derselben Form wie bis Mitte der 1990er Jahre angewiesen war. Auch wenn der »evidenzbasierte« Vorschlag der Expertenkommission nicht weiterverfolgt wurde, setzte hier ein Gesetzgebungsprozess ein, der bis Mitte der 2000er Jahre zu einer von politischen Machtkämpfen und Kompromissen geprägten Integration verschiedener staatlicher Regelungsfelder im Namen der Migration führte. Eine Konsequenz dieser vielschichtigen Entwicklung war die Reorganisationen der zuständigen Behörden. Diese Reform war bereits im Bericht des Bundesrats von 1991 vorbereitet worden, nahm in der Verwaltungsreform ab Mitte der 1990er Jahre Form an und mündete bis 2005 in der Zusammenlegung der Bundesämter für Ausländer- und Flüchtlingsfragen in einem Bundesamt für Migration.

5.4 Ein Bundesamt für Migration – »Synergieeffekte« in der Verwaltung

Der Bundesrat sprach sich bereits in seinem Bericht zur Ausländer- und Asylpolitik von 1991 für eine verbesserte Koordination der unterschiedlichen Bundesbehörden aus, die sich mit Wanderungsfragen beschäftigten. Dies betraf vor allem die Bundesämter für Flüchtlinge und Ausländerfragen, BFF und BFA, die beide am EJPD angesiedelt waren, die Arbeitsmarktgruppe des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA am EVD sowie den Koordinator für internationale Flüchtlingshilfe am EDA. In den vielfältigen Überschneidungen, Querverbindungen und Spannungen zwischen diesen und weiteren Verwaltungsstellen, die im Zuge der Asyleinwanderung in den 1980er Jahren zu Tage getreten waren, zeichnete sich ein übergeordnetes staatliches Handlungsfeld ab, das mit dem neuen Begriff »Migrationspolitik« erstmals auch konzeptuell erfasst werden konnte. Die Frage, wie genau die Koordination zwischen den historisch gewachsenen Stellen und die damit verbundene institutionelle Zusammenführung in der Bundesver-

109 Piguet, *Einwanderungsland Schweiz*, 2006, S. 78.

waltung organisiert werden sollte, war jedoch offen und sollte durch einen Ausschuss der Behörden geklärt werden.¹¹⁰ Nach einem verwaltungsin-
ternen Vernehmlassungsverfahren empfahl der Ausschuss im Juni 1992
einen mehrschrittigen Prozess:¹¹¹ Eine mittel- und längerfristige Lösung
der migrationspolitischen Koordination sollte erst im Rahmen der umfas-
senden Verwaltungsreform erarbeitet werden, die ohnehin für Mitte der
1990er Jahre angesetzt war. Als kurzfristige Lösung wollte man innerhalb
des EJPD einen gemeinsamen »Bereich für Wanderung« bilden, in dem sich
BFF und BFA koordinierten. Zudem wurde im Sinne des Bundesratsberichts
eine interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen IAW einge-
richtet, die den »kontinuierlichen Informationsfluss und die Koordination«
zwischen den thematisch betroffenen Behörden gewährleisten sollte.¹¹² Die
IAW nahm im November 1992 die Arbeit auf und wurde von den Direktoren
des BFF, BIGA, BFA sowie dem Koordinator für internationale Flüchtlings-
politik geschäftsführend geleitet.¹¹³ Zu den weiteren Behörden, die an den
Plenarsitzungen des IAW vertreten waren, gehörte auch das Bundesamt
für Statistik. Werner Haug informierte die Arbeitsgruppe ab Herbst 1993
über Entwicklungen in der internationalen Migrationsstatistik und der
wissenschaftlichen Forschung in der Schweiz, speziell über den Aufbau des
Nationalen Forschungsprogramms NFP39 »Migration und interkulturelle
Beziehungen« sowie des Forums für Migrationsstudien SFM in Neuchâtel.¹¹⁴

Parallel zur Arbeit des IAW wurden interdepartementale Abklärungen
getroffen, ob die beiden Kommissionen für Ausländer- und Flüchtlingsfragen
EKA und EKF zusammengelegt und um den »Bereich Rassismus« ergänzt
werden sollten.¹¹⁵ Die Mitglieder des IAW begrüßten den Vorschlag, die drei

110 Grundlage hierfür war das Postulat des SVP Nationalrats Hans-Peter Seiler vom 6. Juni 1996. Für einen Überblick über den Prozess und bereits bestehende *ad hoc* Koordinationsorgane in der Bundesverwaltung siehe: EJPD an den Bundesrat, Aussprachepapier, Zur Umsetzung des Berichts zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, 31. Januar 1992, in: BAR E4280A#2017/359#688*.

111 Koordination Wanderungspolitik. Analysebericht, D. Uhlmann (EJPD), 1. Juni 1992, in: BAR E4280A#2017/359#685*.

112 EJPD an den Bundesrat, Einsetzung einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen, 10. November 1992, S. 2, in: ebenda.

113 Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen IAW, Protokoll 1. Sitzung vom 14. Januar 1993, Bern, 11. Februar 1993, in: BAR E4280A#2017/359#691* (IAW 1991–1994).

114 Siehe bspw.: IAW, Protokoll der 3. IAW-Plenarsitzung am 3. Mai 1994, Bern, 3. August 1994, in: ebenda.

115 Schreiben von Armin Walpen (Generalsekretär EJPD) an NR F. Caccia, Peter Arbenz BFF, A. Hunziker BFA, E. Gnesa, Allfällige Zusammenlegung EKA und EKF, 13. November 1992, in: BAR E4280A#2017/359#694* (Zusammenlegung EKA und EKF).

Themenfelder Ausländerpolitik, Flüchtlinge und Rassismus zusammenzufassen. Ein in Auftrag gegebenes externes Gutachten sprach sich hingegen klar gegen eine vereinigte »Migrations-Kommission« aus.¹¹⁶ Einerseits wurden tatsächlich viele inhaltliche Schnittstellen bzw. »Doppelspurigkeiten« festgestellt, andererseits schienen die Arbeitsaufträge und Funktionsweisen zu unterschiedlich, um bei einer Zusammenlegung zu einer großen Kommission auf relevante finanzielle Einsparungen hoffen zu können oder die »Effizienz« zu steigern.¹¹⁷ Nichtsdestotrotz sollten sich die Kommissionen im Sinne des IAW stärker austauschen und ebenfalls einen Koordinationsausschuss bilden. Man wollte Situation nochmals evaluieren, sobald sich die »Konturen einer Migrationspolitik«, die in Folge der Motion Simmen ausgearbeitet wurden, klarer abzeichneten.¹¹⁸ 1995 nahm die dritte Kommission zum Themenfeld Migration, die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR nach der Volksabstimmung zur UNO-Antirassismus-Konvention die Arbeit auf.

Im Rahmen der Verwaltungsreform 93 setzte der Bundesrat 1996 interne Analysegruppen für neun verschiedene interdepartementale Aufgabenfelder ein, eine davon für den Bereich »Migration«.¹¹⁹ Die Analysegruppen hatten den Auftrag, Vorschläge für die Reorganisation der jeweiligen Verwaltungsbereiche zu erarbeiten. Die Verwaltungsreform zielte auf »Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung, Fördern der Sparsamkeit, Optimierung der organisatorischen Struktur ab«. Die Werte des *New Public Managements* NPM stießen in den 1990er Jahren zunehmend auch in der eidgenössischen Verwaltung auf Resonanz.¹²⁰ In dieses Bild passt auch, dass eine externe Beratungsagentur beauftragt wurde, um das *Projekt NOVE* mit den neun Analysegruppen zu koordinieren. Verschiedene Optionen der Organisationsentwicklung wurden auf Grundlage der vier genannten Faktoren evaluiert. In ihrem Schlussbericht empfahl die private Agentur eine Fusion des BFF und des BFA zu einem neuen »Bundesamt für Migration«. Die interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen IAW sollte fortgeführt werden. Sie wurde zur IAM umgewandelt, und war fortan für »Migrations-

116 IPSO, Gutachten zur Schaffung einer eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, 29. April 1993, S. 4, in: ebenda.

117 Generalsekretariat EJPD an Mitglieder Leitungsausschuss IAW, S. 11 f., »EKA/EKF/Rassismus«: Zwischenbericht, 9. Juli 1993, S. 22–24, in: ebenda.

118 Ebenda, S. 25.

119 Arthur Andersen, Regierungs- und Verwaltungsreform 93, Projekt NOVE, Zusammenfassung des Gesamtberichts, Dezember 1996, in: BAR E4280A#2017/359#685-1* (BFF/Arbeitsgruppe Migration).

120 Ebenda. Zur Entwicklung des NPM in der Schweiz siehe: Christoph Maeder, »Der moralische Kreuzzug des »New Public Management« in der Schweiz«, in: *Sozialer Sinn* 2 (1), 2001, S. 191–204.

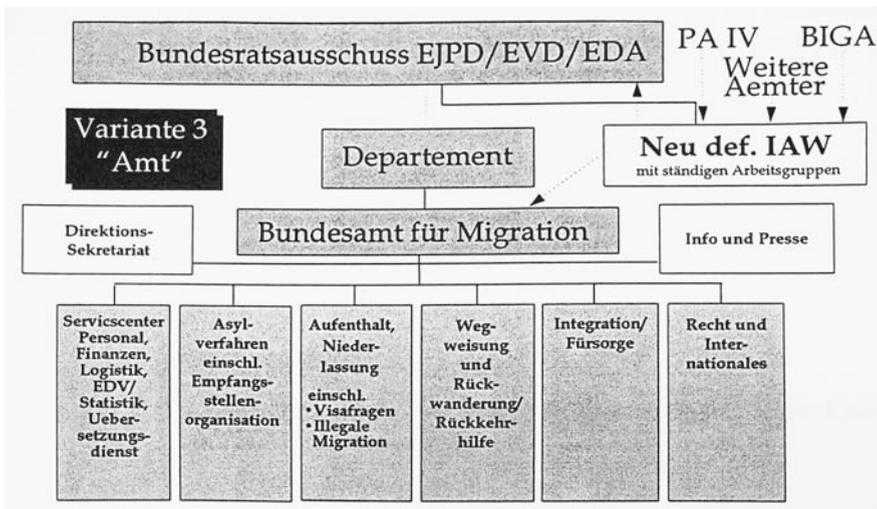


Abbildung 46: Organigramm Bundesamt für Migration, 1996 (Quelle: Arthur Andersen, AG 4 Migration. Schlussbericht, November 1996, Zusammenfassung, S. 15, in: BAR E4280A#2017/359#685-1*)

fragen« zuständig.¹²¹ Diese doppelte Lösung sollte nicht nur eine »optimale Koordination verschiedener Aufgabenbereiche« ermöglichen, sondern beim »Servicecenter« zu »Synergieeffekten« führen.¹²²

Die Zusammenfassung verschiedener staatlicher Aufgabenfelder unter dem Begriff »Migration« stieß nicht nur aus politischer Sicht auf Resonanz. Sie passte auch zum neuen »Managementwissen«, das im Zuge der 1990er Jahre nicht nur in der Schweiz auf ein »streamlining staatlicher Verwaltungspraxis im Rahmen umfassender Prozesse der Globalisierung« abzielte. Auch die Bundesbehörden sollten auf »Dienstleistungsorientierung« getrimmt und im Sinne unternehmerischen Denkens effizienter, schlanker und kostengünstiger gestaltet werden.¹²³ Die Reformansätze in der Verwaltung für den Bereich Migration harmonisierten mit dem internationalen Trend zum »Migrationsmanagement«, das ebenfalls auf NPM-Konzepte setzte.¹²⁴

¹²¹ AG 4: Migration. Schlussbericht, November 1996, Zusammenfassung, in: BAR E4280A#2017/359#685-1*. Die Umbenennung zur IAM erfolgte 1998, siehe etwa: EJPD, RVO Koordination Migrationsbelange, Beilage 1, Sitzung des IAW Plenums vom 11. März 1998, in: BAR E3321#19988/312#71* (Interdepartementale AG für Wanderungsfragen (IAW) 1994–1998).

¹²² AG 4: Migration Schlussbericht, November 1996, S. 15, in: BAR E4280A#2017/359#685-1*.

¹²³ Maeder, »Der moralische Kreuzzug des »New Public Management««, 2001, S. 191, 192 & 196.

¹²⁴ Pecoud, *Depoliticising Migration*, 2014, S. 21.

Als unmittelbare Folge der Verwaltungsreform konzentrierte der Bundesrat die »Migrationsbelange« 1997 in einer »Koordinationsgruppe Migration« am EJPD. Dies galt auch für vorherige Aufgabenbereiche des BIGA, das damit an Bedeutung einbüßte.¹²⁵ Die tatsächliche Einrichtung eines Bundesamts für Migration BFM, das aus der Fusion des BFF und BFA hervorging, dauerte aufgrund des politisch-legislativen Prozesses zur Ausarbeitung des neuen Ausländergesetzes bis 2005 bzw. die einer entsprechend integrierten Migrationskommission EKM bis 2007.¹²⁶ Doch auch rund zehn Jahre nach der Verwaltungsreform Mitte der 1990er Jahre gab der Vorsteher des EJPD, SVP-Bundesrat Christoph Blocher Kosteneinsparungen durch Bereinigung von »Doppelspurigkeiten« als einen zentralen Grund für die Zusammenlegung an.¹²⁷

Anders als noch im Arbenz-Bericht von 1995 war das Politikfeld der Integration zu dieser Zeit bereits fester Bestandteil der Migrationspolitik und der entsprechenden Behörden. Die institutionelle Verschränkung von Migrations- und Integrationsfragen, die aus heutiger Sicht selbstverständlich wirkt, bahnte sich ebenfalls erst in Folge des Bundesratsberichts von 1991 an.

5.5 Die Konvergenz von Migrations- und Integrationspolitik

Der Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik von 1991 bedeutete in mehrerlei Hinsicht einen Paradigmenwechsel: Neben der Einführung neuer migrationspolitischer Perspektiven einschließlich des Drei-Kreise-Modells betonte er zudem die Notwendigkeit, »in weit stärkerem Masse als bisher Massnahmen zur Förderung der Integration zu ergreifen«, und zwar auf allen staatlichen Ebenen.¹²⁸ Die Frage der Eingliederung war zwar bereits nach der Abstimmung zur Schwarzenbach-Initiative 1970 als einer von drei Pfeilern der Ausländerpolitik festgeschrieben worden. Anders als bei den anderen beiden Zielsetzungen – also zum einen der Überfremdungsabwehr (bzw. seit 1986 dem »ausgewogenen Verhältnis« zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung) sowie zum anderen der »Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur«, mit den jeweils zuständigen Behörden

125 RVO Koordination Migrationsbelange, 11. März 1998, S. 2, in: BAR E3321#19988/312#71*.

126 Das BFA war zuvor bereits in Bundesamt für Zuwanderung, Auswanderung und Integration IMES umbenannt worden: Steiner, 37 *Jahre EKA*, 2007, S. 57.

127 Ebenda. Siehe auch: Medienmitteilung: Schaffung eines neuen Amts für Migration im EJPD, 7. Juni 2004, in: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-24050.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

128 Bundesrat, »Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik«, 1991, S. 322.

BFA und BIGA – war die Eingliederungspolitik in der Schweiz nie auf gesetzlicher Ebene verankert worden.¹²⁹ Ohne diese rechtliche Institutionalisierung fehlten jedoch ein organisatorisches Fundament, sowie die finanziellen Ressourcen und die symbolische Anerkennung, um diesem Politikbereich im nationalstaatlichen Handeln die entsprechende Bedeutung beizumessen.

Die EKA und der integrationspolitische Gang durch die Institutionen

Als Grund für die Wende hin zu einer »Intensivierung« der Integrationspolitik wies der Bundesratsbericht von 1991 sowohl auf die veränderte Lage durch die »Integration der Schweiz in die neue europäische Architektur« als auch auf die wachsende Einwanderung von Menschen aus »anderen Kulturkreisen« hin.¹³⁰ Die Notwendigkeit einer neuen Integrationspolitik wurde mit der Frage der Zulassung im Sinne der Unterteilung von binnen- und außereuropäischer Einwanderung verschränkt. Die Debatten zu einer neuen Migrationspolitik, die mit dem Strategiebericht von 1989 eingesetzt hatten, setzten eine neue Phase in der Entwicklung einer staatlichen Integrationspolitik in Gang. Seit der doppelten Abstimmungsniederlage der Mitenand-Initiative und des bundesrätlichen Gegenvorschlags zu einem neuen Ausländergesetz Anfang der 1980er Jahre war die Lage festgefahren. Dies sollte sich nun ändern.

In Folge des Berichts von 1991 ernannte der EJPD-Vorsteher Arnold Koller den CVP-Nationalrat Fulvio Caccia zum neuen Präsidenten der Eidgenössischen Kommission für Ausländerprobleme EKA und beauftragte ihn, die nötigen Abklärungen zur möglichen Gestaltung einer neuen Integrationspolitik zu treffen. Caccia war seit seiner Zeit als Tessiner Regierungsrat gut im Polizeiwesen vernetzt, ebenso in der Fremdenpolizei bzw. den kantonalen und eidgenössischen Ausländerbehörden. Zudem pflegte er seit den 1960er Jahren den Kontakt zu den Missioni Cattoliche Italiane in der Schweiz sowie dem angegliederten katholischen Arbeitnehmerverband ACLI, durch das gemeinsame kirchliche Engagement mit seiner italienischstämmigen Ehefrau.¹³¹ Anders als viele andere ParlamentarierInnen kannte Caccia die Lebenswelt der italienischen, spanischen und portugiesischen Familien, die als ausländische Arbeitskräfte ins Land gekommen waren, aus erster Hand in seiner kleinen ländlichen Heimatgemeinde. Auch aufgrund der Muttersprache Italienisch bot sich Caccia als Brückenbauer zwischen Behörden und

129 EKA, *Umrisse zu einem Integrationskonzept*, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission 1996, S. 4.

130 Bundesrat, »Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik«, 1991, S. 300, 304, 308 & 322.

131 Telefon-Interview mit Fulvio Caccia, 6. April 2021.

Ausländerorganisationen an. Seine Berufung zum Kommissionspräsidenten verkörperte einen gewissen Willen des Bundesrats zum integrationspolitischen Neuanfang und spezifisch auch zu einer Revitalisierung der EKA, deren Engagement und Bedeutung seit Mitte der 1980er Jahre im Zuge des öffentlichen Fokus auf Asylfragen deutlich nachgelassen hatte. Die starke mediale Aufmerksamkeit für das Asylthema hatte die heikle Frage einer staatlichen Integrationspolitik – durchaus auch im Sinne von Politik und Verwaltung – für einige Jahre in den Hintergrund gerückt. Dies änderte sich in Folge des Berichts.

Mit diesem Rückenwind fand im August 1991 die erste nationale Tagung der EKA unter der Leitung des neuen Präsidenten Caccia statt, mit über hundert Teilnehmenden in der Tessiner Hauptstadt Bellinzona. Im historischen Rückblick fällt auf, dass auf dieser Veranstaltung nicht mehr von »Eingliederung« gesprochen wurde – der Begriff hatte den offiziellen Sprachgebrauch der EKA seit den 1970er Jahren geprägt –, sondern von »Integration«. ¹³² Für diese semantische Verschiebung lassen sich unterschiedliche Erklärungen anführen: ¹³³ So fällt zum einen die Resonanz zum Begriff der »europäischen Integration« ins Auge, der die öffentlichen Debatten zu der Zeit bestimmte. Zudem wurde zumindest in der tendenziell marginalen Behördensprache Italienisch schon seit den 1970er Jahren offiziell von »*integrazione*« gesprochen. ¹³⁴ Darüber hinaus war die Integrationssemantik zu der Zeit im Diskurs internationaler und europäischer Organisationen zu Einwanderungsthemen fest etabliert. Dies wusste auch Caccia, der seit 1988 als Mitglied in der parlamentarischen Versammlung des Europarats einsaß, wo man sich in der Zeit ebenfalls intensiv mit Integrationsfragen auseinandersetzte. Darüber hinaus kam in der Terminologie auch ein politischer Wandel zum Ausdruck: Der Begriff der »Integration« hatte sich in den 1970er Jahren im Kontext der landesweiten zivilgesellschaftlichen Mitenand-Bewegung zu einem politischen Kampfbegriff entwickelt. Auch aus diesem Grund verwendete die EKA nach ihrer Gründung im Deutschen bewusst den politisch unverdächtigeren Begriff der »Eingliederung«, der auch an traditionelle fremdenpolizeiliche Logiken anschlussfähig war. Caccia hatte in den 1970er Jahren die Mitenand-Initiative unterstützt. Wie viele aus eher kirchlich-bürgerlichen Kontexten teilte er zwar die weitreichenderen linken Forderungen in der Bewegung nicht. ¹³⁵ Es

132 Eröffnungsvotum von Herrn NR Caccia, 29. August 1991, in: AfZ IB Vorort-Archiv / 54.9.16 (Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem). »Von der Integration zur multikulturellen Nation«, *Tessiner Zeitung*, 31. August/ 2. September 1991, in: ebenda.

133 Piñeiro, *Integration und Abwehr*, 2015, S. 226.

134 EKA et al. (Hg.), *Gli stranieri nel comune*, Bern: EKA 1979, S. 47 (Repertorio di voci).

135 Telefon-Interview mit Fulvio Caccia, 6. April 2021.

gab jedoch einen gemeinsamen Nenner: die Vorstellung von Integration als einem »beidseitigen«, gesamtgesellschaftlich zu verstehenden Annäherungsprozess. Im Kontext der Mitenand-Initiative war man sich einig gewesen, dass es in der Verantwortung des Schweizer Staates lag, die strukturellen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, Einwanderung solidarisch und gerecht gestalten zu können. 1981 war die Mitenand-Initiative zwar deutlich an der Urne abgelehnt worden, nichtsdestotrotz wirkte das landesweite Netzwerk der Bewegung auch in der Folge weiter fort. Die zugrundeliegenden integrationspolitischen Vorstellungen gewannen in den 1980er Jahren in immer weiteren Kreisen an Überzeugungskraft, etwa im Bildungsbereich, in den Gemeinden und Kantonen sowie über den Karriereweg einzelner Personen auch in den Bundesbehörden, wie im Fall Fulvio Caccias. Auch der Charakter der EKA hatte sich seit der Gründung Anfang der 1970er Jahre verändert. Anfangs spielten Vertreter der rechten Nationalen Aktion noch eine wichtige Rolle in der Kommission und die Frage der Überfremdungsabwehr stand im Mittelpunkt der Arbeit. Erst 1984 verzichtete die NA auf eine weitere Vertretung in der EKA. Seit 1980 konnten AusländerInnen in die Kommission berufen werden, die sich nach und nach in Richtung einer Plattform für einen dialogischen Austausch öffnete.¹³⁶

Nachdem in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre vor allem das Thema Asyl im Fokus ausländerpolitischer Debatten gestanden hatte, nahm die EKA-Tagung in Bellinzona 1991 die Fäden des integrationspolitischen ›Gangs durch die Institutionen‹ wieder auf. Es handelte sich um die erste nationale Jahreskonferenz der EKA, an der nicht nur VertreterInnen von Bundesbehörden, Beratungsstellen sondern gleichzeitig auch offiziell Ausländerorganisationen eingeladen und beteiligt worden waren. Die Aussicht auf eine integrationspolitische Wende wirkte mobilisierend, erinnert sich Caccia.¹³⁷ Trotz der Diversifizierung der Einwanderung seit den 1980er Jahren waren italienische und spanische Gruppen an der Tagung im Tessin weiterhin am stärksten vertreten. Das war zum einen der offiziellen Arbeitsteilung mit der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen EKF geschuldet, die für die neuen Flüchtlingsgruppen zuständig war. Zum anderen bildete dies Anfang der 1990er Jahre tatsächlich weiterhin die Mehrheitsverhältnisse in der ausländischen Bevölkerung ab. Zusammen mit dem EKA-Sekretär René Riedo baute Caccia die Beziehungen zu den Verbänden und Organisationen der AusländerInnen nach der Tagung in Bellinzona weiter aus.¹³⁸ Der Geist der

¹³⁶ Steiner, *37 Jahre EKA*, 2007, S. 47.

¹³⁷ Telefon-Interview mit Fulvio Caccia, 6. April 2021.

¹³⁸ Ebenda.

Mitenand-Bewegung, deren Arbeitsgemeinschaft sich bezeichnenderweise zu der Zeit auflöste und in der BODS aufging, war somit spätestens Anfang der 1990er Jahre in der EKA angekommen – jedoch nicht auf gesetzlicher Ebene.

Auf dem Weg zu einem Integrationsartikel in Gesetz

Die migrationspolitischen Debatten sowie die Einführung des Drei-Krise-Modells hatten das Thema »Integration« 1991 wieder in die Wahrnehmung der Bundespolitik gerückt. Im Sinne des Bundesrates nahm die EKA eine umfassende Lagebeurteilung vor und suchte das Gespräch mit der Regierung über neue integrationspolitische Ansätze – zunächst ohne wirkliche Resonanz.¹³⁹ Das Versprechen Kollers an die EKA, ein entsprechendes Budget zur Verfügung zu stellen, wurde von der Regierung aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage letztlich abgelehnt.¹⁴⁰ Der integrationspolitische Prozess stockte, bevor er richtig in Gang gekommen war. Auch in den migrationspolitischen Debatten, die im Sinne von Peter Arbenz stark von einer asyl- und flüchtlingspolitischen Perspektive ausgingen, spielte Integration zunächst nur eine nebensächliche Rolle. So fand kurz nach der Tagung in Bellinzona unter der Leitung des BFF in Zusammenarbeit mit dem eidgenössischen Personalamt eine interne Weiterbildungsveranstaltung diverser Bundesbehörden zum Thema »Einwanderungsland Schweiz« statt. Rund dreiundzwanzig Jahre nach der ersten gleichnamigen Tagung im evangelischen Tagungszentrum Boldern am Zürichsee war die Selbstbezeichnung »Einwanderungsland« in der Bundesverwaltung angekommen.¹⁴¹ Ein Blick in das Programm der Tagung zeigt, dass die inhaltlichen Diskussionen hier vor allem durch Fragen der Zulassungspolitik geprägt waren. Im Fokus stand die Regelung globaler Migrations- und Fluchtbewegungen und deren Auswirkungen auf die Schweiz.

Einzelne Akteure, ParlamentarierInnen sowie die EKA arbeiteten in der ersten Hälfte der 1990er Jahren im Hintergrund darauf hin, dass die Integrationsförderung als staatlicher Auftrag mit entsprechendem Budget gesetzlich verankert wurde. Damit sollte im Sinne des Versprechens von 1991 die Arbeit der vielen zivilgesellschaftlichen, nicht selten auch ehrenamtlichen und prekär arbeitenden lokalen Ausländerdienste, Arbeitsgruppen, Beratungs-, Koordinations- und Kontaktstellen, die seit den 1960er Jahren entstanden waren und die die »Hauptlast der Integrationsarbeit« trugen, rechtlich und

139 Ebenda.

140 So die Begründung des SP Bundesrats und Vorsteher des Finanzdepartements Otto Spitz, in: ebenda.

141 Eidgenössisches Personalamt, *Einwanderungsland Schweiz: gestern – heute – morgen. Gemeinschaftsseminar 21.–23. Oktober 1991*, Bern: Eidgenössisches Personalamt 1991.

finanziell auf eine solide Grundlage gestellt werden.¹⁴² Nach einer weiteren nationalen Tagung der EKA – die nunmehr in Eidgenössische Ausländerkommission umbenannt wurde und damit das Wort »Ausländerprobleme« aus dem Namen strich – forderten die hier vertretenen Ausländerdienststellen und Ausländervereinigungen im November 1993 die Behörden und die Regierung in einem gemeinsamen Postulat dazu auf, »der Integration der AusländerInnen grösseres Gewicht zu verleihen«. Die Geduld nicht nur der Kommissionsmitglieder war strapaziert und die Hoffnung, dass die Regierung der Botschaft von 1991 Taten folgen lassen würde, schwand zusehends. Im Bericht zu den Grundzügen einer schweizerischen Migrationspolitik, den Peter Arbenz im Auftrag von Bundesrat Arnold Koller für das EJPD 1995 veröffentlicht hatte, fehlten integrationspolitische Ansätze weiterhin fast vollständig. In der Vernehmlassung zum Arbenz-Bericht sowie auf der Migrationstagung, an der der Bericht im selben Jahr vorgestellt wurde, traf dieses Versäumnis nun jedoch auf breite Kritik. Auch aufgrund von Druck aus dem Parlament ging der Bundesrat jetzt auf die Forderungen nach einer gesetzlichen Regelung der Integrationspolitik ein. Im März 1995 beauftragte er die EKA mit der Ausarbeitung eines konkreten Integrationskonzepts und kündigte wenige Monate später in seiner Botschaft zur Revision des Asylgesetzes und des ANAG einen Integrationsartikel an.¹⁴³

Im August 1996 stellte die EKA »Umriss zu einem Integrationskonzept« vor. An einer Pressekonferenz betonte Fulvio Caccia, dass es von zentraler Bedeutung war, Integrationspolitik nicht als fürsorgliche, sondern als »staats- und gesellschaftspolitische Herausforderung« zu verstehen. Die Schweiz war aus Sicht der EKA bereits »de facto zu einem Einwanderungsland« geworden.¹⁴⁴ Angesichts der wirtschaftlichen Krise seit Beginn des Jahrzehnts, der hohen Arbeitslosenzahlen und der sozialen Folgen, gerade für die auf rund neunzehn Prozent angewachsene ausländische Wohnbevölkerung, sowie aufgrund der Polarisierungen, die die Asyldebatten in Politik und Medien befördert hatten, sah Caccia »grosse Teile der Bevölkerung verunsichert«. Es brauchte, so war er überzeugt, ein klares integrationspolitisches Signal des Bundesrates, um Spannungen und Ängste abzubauen, auf denen

142 Schreiben von NR Fulvio Caccia, Präsident EKA, an Bundesamt für Flüchtlinge, 18. November 1992 & Auf dem Weg zum Integrationsartikel im ANAG, EKA Jahresbericht 1994, 1995, S. 6, in: AfZ IB Vorort-Archiv / 54.9.18 (Dokumentation zu Plenarsitzungen EKA, 1993–1995).

143 Ebenda, S. 7. Sowie: Umriss zu einem Integrationskonzept (Zusammenfassung), Bern, April 1996 & EKA Jahresbericht 1995, S. 4, in: AfZ IB Vorort-Archiv / 54.9.19 (Dokumentation zu Plenarsitzungen EKA, 1996).

144 EKA, *Umriss zu einem Integrationskonzept*, 1996, S. 3.

»Fremdenfeindlichkeit«, religiöse und nationalistische Radikalisierung gedeihen konnten.¹⁴⁵ Das zweite Votum auf der Pressekonferenz der EKA kam von Urs Köppel, der neben Caccia und je einem Vertreter vom Gemeindeverband und dem Gewerkschaftsbund am Integrationskonzept mitgearbeitet hatte und auch schon beim Migrationsprogramm der CVP von 1995 beteiligt gewesen war. Köppel vertrat die Katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen SKAF der Schweizerischen Bischofskonferenz im geschäftsführenden Ausschuss der EKA. Er repräsentierte somit einen Akteur, der seit den 1960er Jahren in dem Themenfeld aktiv und erfahren war. Entsprechend betonte Köppel in seiner Stellungnahme, dass die Grundlagen der notwendigen Integrationspolitik bereits in den »7 Thesen der Kirchen zur Ausländerpolitik« von 1974 programmatisch festgehalten worden waren. Das Hauptziel sollte weiterhin in der »gemeinsamen Gestaltung einer gemeinsamen Zukunft von Einheimischen und Zugewanderten« bestehen.¹⁴⁶ In der Tat basierte das Konzeptpapier der EKA von 1996 zu großen Teilen auf den Vorstellungen, die seit Ende der 1960er Jahre im Austausch zwischen kirchlichen, linken und sozialliberalen Akteuren aus der Zivilgesellschaft – Einheimischen wie Eingewanderten – sowie den Sozialwissenschaften entstanden waren und die in der landesweiten Mitenand-Bewegung politisch Ausdruck gefunden hatten. Integration wurde von der EKA Mitte der 1990er Jahre weiterhin als dialogischer und im Sinne der konzeptuellen Weiterentwicklung in den 1980er Jahren auch als interkultureller Prozess verstanden, der die gesamte Gesellschaft in die Verantwortung nahm und dabei verschiedene Rollen zuwies: »Integration darf«, so stellte die EKA fest, »weder als absolute Toleranz der Einheimischen noch als totale Unterordnung der Zugewanderten verstanden werden. Verlangt sind Aufnahmebereitschaft von den einen, Wille zu Anpassung von den andern.« Zentrale integrationspolitische Zielvorgaben der EKA waren die »Teilnahme der Ausländer am Gesellschaftsleben, Chancengleichheit, Mitverantwortung und Mitsprachemöglichkeiten«.¹⁴⁷ Erreicht werden sollte dies durch gezielte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Aus- und Weiterbildungsangebote, Förderung von Zusammenleben und Kontakten in der Freizeitgestaltung sowie durch die Ermöglichung politischer Teilhabe. Gerade bei dem letzten Punkt waren die Aussichten

145 Ebenda und EKA Pressekonferenz vom 29. August 1996 in Bern. Votum von NR Fulvio Caccia. Eine staats- und gesellschaftspolitische Herausforderung, S. 2, in: AfZ IB Vorort-Archiv / 54.9.19.

146 EKA Pressekonferenz vom 29. August 1996 in Bern. Votum von Dr. Urs Köppel. Ein Integrationsbericht – auf eine gemeinsame Zukunft hin, S. 1, in: ebenda.

147 Umrisse zu einem Integrationskonzept (Zusammenfassung), Bern, April 1996 & EKA Jahresbericht 1995, S. 4, in: ebenda.

außer bei den erhofften Effekten der 1992 eingeführten Doppelbürgerschaft wenig optimistisch. 1994 war die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer aufgrund des Ständemehrs zum zweiten Mal in einer Volksabstimmung abgelehnt worden. Auch beim Stimm- und Wahlrecht für AusländerInnen auf Gemeinde- oder Kantonebene sah es nicht so aus, als ob in absehbarer Zeit weitere Kantone den Beispielen vom Jura und von Neuchâtel folgen wollten. Insgesamt bewegte sich das Konzept der EKA von 1996 bei den anvisierten Maßnahmen in dem Rahmen, der vor allem im kirchlichen Kontext seit den 1960er Jahren entwickelt worden war und im migrationspolitischen Grundlagenpapier der CVP von 1995 in ähnlicher Weise zum Ausdruck kam. Das Zustandekommen des Integrationskonzepts der EKA war jedoch Ausdruck einer grundlegenden Wende, die sich Mitte der 1990er Jahre vollzog und rund drei Jahrzehnte nach dem Bericht der ersten Studienkommission und ihrer Forderung nach einer »aktiven Eingliederungspolitik« die Weichen dafür stellte, Integrationspolitik auf bundesstaatlicher Ebene zu verankern.

Die Gründe für diese Wende waren vielfältig: Zum einen hatte sich die Vorstellung, dass Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe war, immer weiter etabliert, auch unter ParlamentarierInnen. Zudem waren die neuen migrationspolitischen Perspektiven, die die Frage der Einwanderung in die Schweiz in einen doppelten europäischen und globalen Rahmen setzten, bis Mitte der 1990er Jahre breit diskutiert worden und trotz aller Kontroversen gesellschaftlich gesetzt. Des Weiteren war die politische Verschränkung von Migrations- und Integrationsfragen, die sich hier anbahnte, nicht nur in der Schweiz zu beobachten, sondern auch auf internationaler Ebene und speziell im Rahmen der Europäischen Union. Zwischen dem Inkrafttreten der Maastrichter Verträge 1993 und den Amsterdamer Verträgen von 1997 avancierte die Frage der Integration zu einer maßgeblichen Säule im Projekt einer neuen umfassenden Migrationspolitik der EU.¹⁴⁸ Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Debatten um Integration in der Schweiz zur Mitte des Jahrzehnts prägte, war die Tatsache, dass der internationale Strukturwandel und die damit verbundene wirtschaftliche Krise auch die Eidgenossenschaft hart traf. Die sozialen Spannungen, die daraus folgten, wurden vor allem von der neu aufgestellten rechtspopulistischen SVP politisch kapitalisiert. Nach der EWR-Abstimmung von 1992 konnte sie sich mit dem zweiten Thema »Migration« weiter profilieren.¹⁴⁹ Meinungsumfragen stellten Mitte der

148 Albert Kraller, Michael Jandl und Martin Hofmann, »The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection«, in: *THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, hg. von Michel Poulain, Nicolas Perrin und Ann Singleton, Louvain: UCL 2006, S. 35–76, hier: S. 44–52.

149 Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008, S. 221 f.

1990er Jahre fest, dass die migrationspolitischen Debatten in der Bevölkerung zu einer starken »Polarisierung« geführt hatten, vor allem zwischen einer »jungem, städtischen Bevölkerung mit einer guten Bildung«, die eher liberale Positionen einnahm und einer »ländlichen, älteren, wirtschaftlich bedrohten Schicht ohne höhere Schulbildung«, die eine »restriktive« Migrationspolitik befürwortete.¹⁵⁰ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung formulierte der Bundesrat seine migrations- und integrationspolitischen Ziele für die Legislaturperiode 1995 bis 1999. Die Leitidee, den »nationalen Zusammenhalt«, staatliche »Handlungsfähigkeit« und »gemeinsame Wohlfahrt« zu stärken, verlieh ihnen eine größere, integrale Bedeutung.¹⁵¹ So stellte der Bundesrat fest, dass die »verhältnismässig grosse Zahl von Ausländerinnen und Ausländern« im Land eine »ökonomische Notwendigkeit« war und »kulturelle Bereicherung« bedeutete. Gleichzeitig sollten die Anstrengungen zur Integration der eingewanderten Wohnbevölkerung gerade angesichts der Öffnung der Schweiz gegenüber Europa und der Welt verstärkt werden. Migrations- und Integrationspolitik wurden somit auf der Ebene des Regierungsprogramms aufeinander bezogen. Beide Bereiche verschränkten sich Mitte der 1990er Jahre zu einem staats- und gesellschaftspolitisch bedeutsamen Komplex, der nun auch auf gesetzlicher Ebene verankert werden sollte.

5.6 Integrationsleitbilder für den aktivierenden Staat

Die Städte spielten eine zentrale Rolle in der Konkretisierung der neuen schweizerischen Integrationspolitik Ende der 1990er Jahre. Zum einen waren sie seit den 1960er Jahren die zentralen Orte, an denen sich die sozialen Realitäten der Einwanderung manifestierten. Zum anderen hatten sich hier, wie am Beispiel der Stadt Zürich gezeigt wurde, über drei Jahrzehnte lokale Netzwerke integrationspolitischer Initiativen herausgebildet, die über große Praxiserfahrung verfügten. Zugleich waren die Städte in den 1990er Jahren besonders stark vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen und standen vor der Herausforderung, sich angesichts des nationalen und internationalen »Standortwettbewerbs« wieder »aufzuwerten« bzw. nach dem Vorbild der großen »global cities« neu zu erfinden.¹⁵² Dieser Begriff war Anfang der

150 Mahnig, *Konturen eines Kompromisses?*, 1996, S. 61 f.

151 Bundesrat, »Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 vom 18. März 1996«, in: *Bundesblatt* 2 (16), 1996, S. 293–369, hier: S. 296 & 320.

152 Gianni D'Amato und Brigitta Gerber (Hg.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und Europa*, Zürich: Seismo 2005, S. 24; Wicker, »Die neue schweizerische Integrationspolitik«, 2009, S. 24.

1990er von der niederländisch-US-amerikanischen Soziologin Saskia Sassen geprägt worden und verwies auf die neue Rolle von Städten als Zentren eines transnationalen Marktes für unternehmensnahe Dienstleistungen, speziell im Zuge der fortschreitenden Deregulierung internationaler Finanzmärkte.¹⁵³ Integrationspolitik wurde in diesem Zusammenhang als ein mögliches Instrument wahrgenommen, um den sozialen Folgen des Strukturwandels in urbanen Räumen zu begegnen, die vor allem die ausländische Bevölkerung betrafen. Gleichzeitig sollte so die Attraktivität für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte gesteigert werden.

Bereits kurz nach dem integrationspolitischen Entscheid des Bundesrates von 1995 wurden mehrere Städte aktiv. Bern, Zürich und Basel entwickelten bis Ende des Jahrzehnts städtische »Integrationsleitbilder«, die die Debatten um eine »neue schweizerische Integrationspolitik« auf nationaler Ebene stark mitprägen sollten.¹⁵⁴ Ziel der Leitbilder war es, die vielen vor allem zivilgesellschaftlich verankerten Initiativen, die seit den 1960er Jahren auf kommunaler Ebene entstanden waren, in eine kohärente städtische Integrationspolitik zu überführen. Trotz der unterschiedlichen lokalen Voraussetzungen und Vorgeschichten, die in den jeweiligen Leitbildern zum Ausdruck kamen, zeichnete sich eine konzeptuelle Schnittmenge ab. Gemeinsamer Ausgangspunkt der Leitbilder war die in die 1960er Jahre zurückreichende Vorstellung, dass Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellte, die staatlicher Maßnahmen bedurfte. Was unter »staatlichen Maßnahmen« verstanden wurde, hatte sich jedoch im Zuge des Strukturwandels seit den 1970er Jahren international verändert. So kam in den städtischen Leitbildern der späten 1990er Jahre eine neue Vorstellung von Staatlichkeit und öffentlicher Verwaltung zum Ausdruck, die auf die Aktivierung und Eigenverantwortung der Bevölkerung setzte. Eine wichtige Rolle spielte hierbei der enge Austausch zwischen Politik, staatlicher Verwaltung und neuer Migrationsforschung – speziell der Ethnologie.

Das Berner Leitbild

Im November 1995 beauftragte der Berner Gemeinderat auf Initiative der grünen Politikerin Joy Matter den Ethnologen Hans-Rudolf Wicker von der Universität Bern, die Grundlagen für ein Leitbild der städtischen Integrationspolitik zu erarbeiten.¹⁵⁵ Wicker hatte sich in den 1980er Jahren durch

153 Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, NJ: Princeton UP 1991.

154 Wicker, »Die neue schweizerische Integrationspolitik«, 2009.

155 Sabine Schoch, »Das Leitbild steht symbolisch für eine Haltung«. Entstehung und Bedeutung des Leitbildes zur Integrationspolitik der Stadt Bern«, in: *Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit* 3 (4), 2001, S. 63–65.

seine Arbeit zu Flüchtlingen als wissenschaftlicher Ansprechpartner für die kommunale Politik und Verwaltung profiliert. Zwei MitarbeiterInnen des Instituts für Ethnologie erarbeiteten die empirischen Grundlagen zum Leitbild in einer Begleitstudie.¹⁵⁶ Der erste Entwurf wurde 1996 fertiggestellt und diente als Ausgangspunkt für Gespräche mit unterschiedlichen städtischen Interessengruppen, unter anderem mit VertreterInnen der ausländischen Bevölkerung.¹⁵⁷ Dies entsprach dem Ansatz einer »angewandten Ethnologie«, die Wicker in seiner Arbeit mit asiatischen Flüchtlingen seit den frühen 1980er Jahren mitgeprägt hatte. Auch die persönlichen Verbindungen, die in seiner ethnologischen Praxis zwischen Forschung und Beratung entstanden waren, kamen hier zum Tragen – allerdings mit gemischten Gefühlen: So erinnert sich Isabelle My Hanh Derungs, die 1975 mit der Familie aus Vietnam in die Schweiz geflohen war, dann später bei Wicker in Bern Ethnologie studierte und in der von ihm geleiteten psychosozialen Beratungsstelle für Indochina-Flüchtlinge *An Lac* als interkulturelle Beraterin arbeitete, dass AusländerInnen zwar als »Betroffene«, aber weniger als ExpertInnen angehört wurden.¹⁵⁸ Dies deckt sich mit der Erinnerung der brasilianischen Psychologin Beatriz Paiva Keller, die 1991 in die Schweiz gekommen war und Kurse am Ethnologischen Seminar in Bern besuchte.¹⁵⁹ In der städtischen Arbeitsgruppe, die das wissenschaftliche Integrationskonzept von Wickers Team in ein praxistaugliches Leitbild übersetzen sollte, wurde Paiva Keller eingeladen, als Vertreterin des »Migratinnenforum Bern« mitzuwirken.

Der Berner Ansatz teilte die Vorstellung der EKA von Integration als einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe, setzte sich jedoch in vielen Punkten kritisch vom Konzept der eidgenössischen Kommission ab. So verstand man Integration hier nicht nur als einen dialogischen gegenseitigen Annäherungsprozess, der auf einer »Kultur der Toleranz« basierte, sondern primär als Zugang zu gesellschaftlichen Strukturen. Im Sinne der Fremdarbeitersozio- logie der 1970er Jahre sowie des linken Teils der Mitenand-Bewegung sowie speziell der Ausländerorganisationen wie der FCLIS stellte der Entwurf zum Leitbild fest: »Verfehlte Integration ist Ausdruck dafür, das Ausländerinnen

156 Thomas Gass und Sabine Schoch, *Perspektiven einer Integrationspolitik in der Stadt Bern. Prozesse sozialer Ausgrenzung in der »multikulturellen« Gesellschaft*, Lizentiatsarbeit: Universität Bern, Institut für Ethnologie 1996. Interview mit Hans-Rudolf Wicker, 27. April 2016, Bern.

157 Schoch, »Das Leitbild steht symbolisch für eine Haltung«, 2001.

158 Telefon-Interview mit Isabelle My Hanh Derungs, 8. August 2019. My Hanh Derungs war Mitglied des Migrantinnen-Forums Bern, das in der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Leitbildes vertreten war. Gemeinderat der Stadt Bern, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern*, Schuldirektion der Stadt Bern: Bern 1999, S. 4.

159 Telefon-Interview mit Beatriz Paiva Keller, 26. April 2021.

und Ausländer den Ungleichheit erzeugenden Selektionsprinzipien ausgesetzt sind, ohne dass sie die Möglichkeit besitzen, Gleichheit einzufordern [...]. Die Unterschichtung der Schweizer Gesellschaft durch Ausländer/innen ist unter anderem Ausdruck von verfehlter Integration«. ¹⁶⁰ Die Vorstellung eines ›beidseitigen‹ Prozesses wurde insofern beibehalten, als dass sowohl die Aufnahmegesellschaft Anstrengungen unternehmen sollte »Chancengleichheit« herzustellen, als auch die eingewanderten Menschen aufgefordert waren, die Möglichkeit zur Teilhabe tatsächlich zu nutzen. ¹⁶¹ Der Begriff der »Eigenleistung« der AusländerInnen, auf den dann das fertige Berner Leitbild setzte, ¹⁶² bildete eine Brücke zwischen den traditionellen dialogischen Modellen der Integration seit den 1960er Jahren und neuen Vorstellungen eines »aktivierenden« Staates, die in den 1990er Jahren in verschiedenen Ländern diskutiert wurden. ¹⁶³

Unterschiedliche nationale Debattenstränge zur Rolle des Staates verbanden sich zu einem internationalen Diskurs, der auch in der Schweiz aufgegriffen wurde. Trotz der unterschiedlichen, zum Teil entgegengesetzten politischen Interessen, die hier zusammentrafen – vom frühen »empowerment«-Ansatz Präsident Lyndon B. Johnsons in den USA, über das neoliberale Programm des »enabling state« unter Ronald Reagan in den 1980er Jahren bis hin zum britischen Konzept des »social investment state« als sozialdemokratische Antwort auf den Thatcherismus – zeichneten sich in diesen Debatten in den 1990er Jahren Gemeinsamkeiten ab, die das Potenzial hatten, politische Gräben zu überbrücken: ¹⁶⁴ Das Modell des für- und versorgenden Wohlfahrtsstaates, das in der Boom-Ära nach dem Zweiten Weltkrieg wirkmächtig geworden war, wurde längst von verschiedenen Seiten kritisch gesehen. Linke Kritik am paternalistischen und neokorporatistischen Staat stand hier in Wechselwirkung mit dem neoliberalen Paradigmenwechsel in der Ökonomie seit den 1970er Jahren und den sozialen Folgen einer neuen Dynamik der Individualisierung, die in der *Lifestyle*-Konsumkultur der 1980er Jahre Form angenommen hatte. Hierbei kristallisierte sich ein

160 Gemeinderat der Stadt Bern, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern. Entwurf zur Vernehmlassung*, Schuldirektion der Stadt Bern: Bern 1996, S. 22.

161 Gemeinderat der Stadt Bern, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern*, 1999, S. 15.

162 Ebenda, S. 20.

163 Irene Dingeldey, »Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ* 8/9, 2006, S. 3–9.

164 Ebenda; Frank Oschmiansky und Julia Berthold, »Aktivierender Staat und aktivierende Arbeitsmarktpolitik«, in: *Dossier Arbeitsmarktpolitik der Bundeszentrale für politische Bildung* (2020), <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305858/aktivierende-arbeitsmarktpolitik>.

Staatsverständnis heraus, das die »Eigenverantwortung« der BürgerInnen stärker betonte und das sich darauf konzentrierte, diese entsprechend zu »aktivieren«. In dieses Bild passte auch die Forderung im Berner Leitbild, dass sich staatliche Integrationspolitik nicht an den »Defiziten« der Zugewanderten, sondern an deren »Kompetenzen« orientieren sollte.¹⁶⁵ Dieser Ansatz war in der interkulturellen Pädagogik seit den 1980er Jahren aus einer kritischen Haltung gegenüber staatlicher Ausländer- und Bildungspolitik entwickelt worden. Im Kontext der sich wandelnden Vorstellung von der Rolle des Staates in den 1990er Jahren wurde er anschlussfähig an eine neue städtische Integrationspolitik.

Das Zürcher Leitbild

Angeregt vom Berner Beispiel beauftragte der Zürcher Stadtpräsident 1996 den Ethnologen Hans-Peter Müller, ebenfalls ein städtisches Integrationsleitbild zu entwickeln.¹⁶⁶ In den entsprechenden politischen Vorstößen im Gemeinderat, die von der FDP und den Schweizer Demokraten (Nachfolgeorganisation der Nationalen Aktion) kamen, wurde die Notwendigkeit einer städtischen Integrationspolitik mit den Folgen des »wirtschaftlichen Strukturwandels« begründet.¹⁶⁷ So war die Arbeitslosigkeit unter AusländerInnen auch in Zürich stark angestiegen – landesweit machten sie rund die Hälfte aller Arbeitslosen aus. In diesem Zusammenhang wies der Gemeinderat auf eine zunehmende »Ghettoisierung«, sinkende Schulleistungen und »Assimilationsprobleme infolge wachsender kultureller Distanz der Zuwanderer« hin. Zudem beobachtete man eine Abwanderung von »Schweizer Familien« aus der Stadt, die mit einer Schwächung der Steuerkraft bei gleichzeitig anwachsenden Sozialausgaben einherging.¹⁶⁸

Ebenso wie in Bern bezog Hans-Peter Müller Studierende und Mitarbeitende vom Ethnologischen Seminar in die Arbeit am Leitbild mit ein. Wie

165 Ebenda. Siehe auch: Monika Glauser-Maurer, »Ist die Stadt Bern Protagonistin einer neuen Integrationspolitik?«, in: *BODS Rundbrief*, 1, 1997, S. 7, in: SSA D 4695: 1987–2000.

166 Stadtrat Zürich, *Integrationspolitik der Stadt Zürich. Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt*, Zürich: Stadt Zürich 1999, S. 4.

167 Siehe das gemeinsam verfasste Kapitel zu den »Grundbegriffen« in: Hans-Peter Müller (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band II: Beilagen*, Ethnologisches Seminar: Universität Zürich 1997, S. 3–27. Das Anstosspapier wurde anschließend in einer departementsübergreifenden Arbeitsgruppe der Stadtverwaltung zu einem ersten Entwurf für die Vernehmlassung verarbeitet.

168 Hans-Peter Müller (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band I: Anstosspapier*, Ethnologisches Seminar: Universität Zürich 1997, S. 3; Hans-Peter Müller, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich. Ziele und Massnahmen zur Integration der Ausländer. Entwurf zur Vernehmlassung*, Universität Zürich: Ethnologisches Seminar 1998.

die Titel der Abschlussarbeiten am Institut zeigen, wurde das Themenfeld Migration und Integration im städtischen Raum hier in dieser Zeit zu einem häufigen Forschungsgegenstand.¹⁶⁹ Konzeptuell basierte das Integrationsleitbild auf einem strukturfunctionalistischen Ansatz, den Hans-Peter Müller zusammen mit seiner damaligen Ehefrau Verena Tobler Müller entwickelte. Dabei floss auch das Konzept der »Kernkultur« ein, das Tobler Müller in der Asylpraxis erprobt und im Rahmen der Aktionsgemeinschaft CH 701 Anfang der 1990er Jahre ausgearbeitet hatte.¹⁷⁰ Anders als in Bern betonte der Zürcher Ansatz sehr dezidiert die Notwendigkeit kultureller Anpassung von Seiten der AusländerInnen. Vor dem Hintergrund der früheren Kontroversen um Multikulturalismus wurden nun drei verschiedene Ebenen der Anpassung unterschieden: Assimilation, Akkulturation und Individuation.

Assimilation meinte hier die verbindliche und einseitige Übernahme »strukturbezogener Normen der schweizerischen Kernkultur« durch alle BewohnerInnen der Stadt, insbesondere durch die AusländerInnen. Dies betraf konkret fünf Aspekte: Die Fähigkeit, sich den eigenen Lebensunterhalt in der Arbeitswelt zu sichern; die öffentlichen Solidarsysteme solidarisch zu nutzen; das staatliche Gewaltmonopol und das Gleichstellungsmonopol zwischen den Geschlechtern anzuerkennen sowie Mitverantwortung für Unterhalt, Erziehung und Bildung der eigenen Kinder zu übernehmen. Der Begriff der »Kernkultur« war zwar nicht deckungsgleich, stand aber in Resonanz zum Begriff der »Leitkultur«, der unter anderem schon von Peter Arbenz in seinem Bericht 1995 angeführt worden war und der dann in den 2000er Jahren etwa auch in Deutschland Karriere machen sollte.¹⁷¹ Im Unterschied zur Assimilation bezeichnete Akkulturation laut Hans-Peter Müller und Verena Tobler Müller eine »mittlere Anpassungsleistung« durch Aneignung von »funktionalem Alltagswissens« im dialogischen Austausch zwischen Einheimischen und Zugewanderten. Davon unterschieden wurde drittens der Raum individueller »Lebensstile« in Familien, Freundeskreisen, »subkulturellen« und religiösen Gemeinschaften, in dem unterschiedliche »kulturelle Identitäten« bzw. Folkloren ohne Anpassungsdruck gelebt werden konnten, sofern sie die Grundnormen der »Kernkultur« nicht verletzten. Von Seiten der Aufnahmegesellschaft sollte hier Toleranz entgegengebracht werden.

169 Basierend auf einer Datenbankrecherche an der Zentralbibliothek Zürich: <https://www.zb.uzh.ch/de/recherche> (aufgerufen: 25. Januar 2022). Siehe speziell auch nochmals die Forschungsseminare von Heinz Nigg mit Studierenden des Ethnologischen Seminars in dem Kontext: Heinz Nigg (Hg.), *Da und fort. Leben in zwei Welten. Interviews, Berichte und Dokumente zur Immigration und Binnenwanderung in der Schweiz*, Zürich: Museum für Gestaltung 1999.

170 Müller (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band II: Beilagen*, 1997.

171 Arbenz, *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, 1995, S. 52.

Insgesamt zielte das Zürcher Konzept darauf ab, drei verschiedene Funktionsbereiche der Integration bzw. deren Formen der gesellschaftlichen Partizipation miteinander in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen: Teilhabe an Wirtschaft durch Erwerbsarbeit, Teilhabe am Staat durch Mitbestimmung und Teilhabe an der Zivilgesellschaft durch Dialog.¹⁷² Insbesondere »Arbeit« wurde als »Schlüssel für die Integration« verstanden.¹⁷³ Entsprechend maß man dem »kulturellen Kapital« der Einwanderer und speziell der Bildung große Bedeutung bei.¹⁷⁴ So sollten einerseits »Qualifikationen« mit entsprechenden Maßnahmen weiter gefördert werden, andererseits wollte man den »Zuzug unterqualifizierter Migrantinnen und Migranten« möglichst reduzieren.¹⁷⁵ Integrations- und Migrationspolitik griffen auch auf städtischer Ebene ineinander. Ziel war es, die »Standortattraktivität der Stadt für ertragreiche Branchen« durch Akkumulation von »Humankapital« zu steigern.¹⁷⁶ Nur so war, aus Sicht der AutorInnen des Konzepts zum Zürcher Leitbild, die wirtschaftliche Grundlage für eine nachhaltige kommunale Sozialpolitik gegeben. Die Aufgabe der staatlichen Behörden bestand in einer »sinnvollen Kombination von Prävention, Intervention und Aktivierung«.¹⁷⁷

Das Integrationskonzept der Zürcher Ethnologie basierte wie in Bern auf dem »Prinzip der Gegenseitigkeit«, wobei es zudem auf das »Modell des Gesellschaftsvertrags« setzte.¹⁷⁸ Staatliche Leistungen sollten im Rahmen einer verbindlichen Absprache zwischen Behörde und AusländerIn an zu überprüfende Gegenleistungen gekoppelt werden. Eine zentrale Rolle spielte der verbindliche Spracherwerb. Zudem sollten keine falschen »Anreize« zur »missbräuchlichen Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialversicherung« gesetzt werden.¹⁷⁹ Voraussetzung für Gegenseitigkeit waren »Integrationsbereitschaft« und »Integrationsfähigkeit« auf Seiten der Zugewanderten sowie eine periodische kritische Überprüfung der staatlichen Maßnahmen und Programme im Hinblick auf Zweckmäßigkeit, Wirkung und Effizienz auf Seiten der Behörden.¹⁸⁰ Ebenso wie in Bern war die wissenschaftlich

172 Müller (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band I: Anstosspapier*, 1997, S. 8 & 12.

173 Zur Metapher des Schlüssels, die dann auch beim Spracherwerb verwendet wurde, siehe: Inés Mateos, »Sprache als Schlüssel für Integration« – eine Metapher und ihre Folgen«, in: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, hg. von Esteban Piñero, Isabelle Bopp und Georg Kreis, Zürich: Seismo 2009, S. 98–123.

174 Müller, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich*, 1998.

175 Ebenda, S. 27.

176 Ebenda, S. 25.

177 Ebenda, S. 22.

178 Müller (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band I: Anstosspapier*, 1997, S. 11 & 13.

179 Müller, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich*, 1998, S. 27.

180 Müller (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band I: Anstosspapier*, 1997, S. 16.

abgestützte und evidenzbasierte Evaluation der gesetzten Ziele ein wichtiger Bestandteil des Zürcher Gesamtkonzepts, um sowohl »wirksam« als auch »kostengünstig« zu sein.¹⁸¹ Die Stadt sollte Strukturen schaffen, die in der Lage waren, »Integrationsziele« zu formulieren und deren Umsetzung zu begleiten. Die strukturfunktionalistische Integrationsperspektive verband sich somit mit Instrumenten des *New Public Managements*.¹⁸² Der Zürcher Ansatz knüpfte an zeitgenössische Vorstellungen zur Eigenverantwortung an, schlug jedoch einen ökonomischeren, disziplinarischeren bzw. konfliktorientierteren Ton an als in Bern, wo die Aktivierung durch den Staat eher in Richtung Empowerment und Kompetenzförderung gedacht wurde.

Die Leitbilder in der Vernehmlassung

Sowohl die Umriss zur Integrationspolitik der EKA als auch die Entwürfe zu den Leitbildern in Bern und Zürich gingen zwischen 1996 und 1998 hintereinander in die Vernehmlassung und wurden öffentlich kontrovers diskutiert. Insbesondere das Zürcher Konzept stieß auf deutliche Kritik von links, wo man der Meinung war, dass der positive Beitrag der AusländerInnen zur Gesellschaft nicht angemessen gewürdigt wurde.¹⁸³ Wie schon bei Hoffmann-Nowotnys Bericht zum Multikulturalismus von 1992 war die Problematisierung kultureller Differenz und speziell die Verwendung des Begriffs der Assimilation ein Stein des Anstoßes. Die Semantik der Assimilation wurde mit dem fremdenpolizeilichen »Defizit«-Ansatz in Verbindung gebracht. Sie war zumindest in rot-grün-liberal regierten Städten wie Zürich und Bern Ende der 1990er Jahre nicht mehr mehrheitsfähig zu vermitteln, ebenso wenig wie der strukturfunktionalistische Duktus im Stil der 1960er. In dem Zürcher Leitbild, das nach der kontroversen Vernehmlassung mit lautstarkem Einspruch von links nochmals stark überarbeitet wurde, kamen diese Konzepte und auch die Trias der »Prävention, Intervention, Aktivierung« entsprechend nicht mehr vor. Das Prinzip der Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten, insbesondere beim Spracherwerb, wurde hingegen in Form einer »Mitverantwortung« beibehalten. Ergänzt wurde das Zürcher Leitbild schließlich auch um sicherheitspolitische Aspekte. Angesichts der öffentlichen Debatten um »Ausländerkriminalität«, die Ende der 1990er Jahre zunahm, sollte Integration zur »öffentlichen Sicherheit« beitra-

181 Gemeinderat der Stadt Bern, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern*, 1999, S. 13 f.

182 Dingeldey, »Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung«, 2006.

183 Annemarie Sancar, »Integrationsleitbilder und Integrationspolitik. Zur kontroversen Leitbild-Debatte in Zürich, Bern und Basel«, in: *Widerspruch: Beiträge zu sozialistischer Politik* 19 (37), 1999, S. 137–145. Sowie: Stadtrat Zürich, *Integrationspolitik der Stadt Zürich*, 1999, S. 3.

gen.¹⁸⁴ Kurz nachdem das Leitbild 1999 fertiggestellt wurde, setzte das EJPD zusammen mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eine nationale Arbeitsgruppe zu diesem Thema ein.¹⁸⁵

Auch der Entwurf der EKA, der stark dem dialogischen Modell der Integration der 1960er und 1970er Jahre verhaftet blieb, wurde aus linker Perspektive kritisiert. Im Kontext der BODS wies man auf ein fehlendes Bewusstsein für asymmetrische Machtstrukturen hin, die eine gleichberechtigte Annäherung verunmöglichen würden.¹⁸⁶ Auch Vertreterinnen von »Migratinnenorganisationen« aus der Deutschschweiz, die sich im November 1997 im Zuge der integrationspolitischen Debatten das erste Mal trafen und auf einer Tagung in Bern vernetzten, meldeten sich kritisch zu Wort. Aus ihrer Sicht war das EKA-Konzept vor allem an der Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte aus den traditionellen, südeuropäischen Rekrutierungsgebieten und dem »klischeehaften« Bild vom »klassischen, männlichen Gastarbeiter« orientiert. »Migrantinnen aus dem sogenannten ›Dritten Kreis‹« würden hingegen weitgehend ignoriert.¹⁸⁷ Weiterhin wurde aus linker Sicht betont, dass die Spannungen zwischen bereits ansässigen und niedergelassenen AusländerInnen aus europäischen und außereuropäischen Ländern nicht einfach »kultur-bedingt« waren, sondern Ergebnis der selektiven Strukturen der Aufnahme und Aufenthaltsbewilligungen, die Gruppen mit unterschiedlichem Status produzierten: Arbeitskräfte, Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge, Illegale etc.¹⁸⁸ Das Berner Konzept, das auf Beseitigung »struktureller Integrationshindernisse« setzte und in Tonalität und Ansatz in verschiedene Richtungen anschlussfähig blieb, traf bei den Migrantinnen auf größere Zustimmung.¹⁸⁹

Aufgrund der parallelen Ausarbeitung der Leitbilder nach den Vernehmlassungen beeinflussten sich die Ansätze gegenseitig. In den integrationspolitischen Debatten trafen unterschiedliche Vorstellungen aufeinander, die insgesamt die öffentliche Wahrnehmung verschoben: Die Notwendigkeit einer staatlichen Integrationspolitik, die auf kommunaler, kantonaler und

184 Stadtrat Zürich, *Integrationspolitik der Stadt Zürich*, 1999, S. 18 & 34.

185 Siehe Pressemitteilung des EJP vom 14. September 1999: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/1999/1999-09-14.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

186 Anni Lanz, »Wer integriert wen?«, in: *BODS Rundbrief*, 4, 1996, S. 3, in: SSA D 4695: 1987–2000.

187 Christina Leimbacher et al. (Hg.), *Migrantinnen vernetzen sich, um die Integrationspolitik mitzugestalten. Dokumentation zur Tagung vom 22. November 1997 in Bern*, Bern: Migrantinnenforum Bern 1997, S. 17.

188 Maud Lebert, Stellungnahme zum Integrationskonzept der EKA, *BODS Rundbrief*, 4, 1996, S. 4, in: SSA D 4695: 1987–2000.

189 Leimbacher et al. (Hg.), *Migrantinnen vernetzen sich*, 1997, S. 18.

nationaler institutionell verankert sein musste und die Integration als gesellschaftspolitische Aufgabe verstand, wurde außer am rechten Rand kaum mehr in Frage gestellt. Dies zeigte sich im Bericht der Expertenkommission Migration von 1997, die im Auftrag des Bundesrates Optionen für eine neue Migrationsgesetzgebung ausloten sollte. Die Kommission hörte unter anderem René Riedo von der EKA sowie die Autoren der Leitbilder aus Bern und Zürich Hans-Rudolf Wicker und Hans-Peter Müller an.¹⁹⁰ Anders als im Arbenz-Bericht zwei Jahre zuvor waren Migrations- und Integrationspolitik hier nun fest miteinander verschränkt.

Das Basler Leitbild

Angeregt von den integrationspolitischen Debatten in anderen Städten nahm man 1997 auch in Basel die Arbeit an einem Leitbild auf. Der kantonale Drogendelegierte Thomas Kessler wurde beauftragt, ein kohärentes Konzept zu entwickeln. Kessler war bis 1991 Abgeordneter der Grünen im Zürcher Kantonsrat gewesen und hatte sich danach in Basel durch seine drogenpolitische Arbeit als Experte für brisante soziale Themen profilieren können. Wie schon in Bern und Zürich kontaktierte Kessler das lokale Ethnologische Seminar, um die neue Integrationspolitik wissenschaftlich abzustützen. Den Auftrag erhielt die Basler Ethnologin Rebekka Ehret, die bereits bei der Gründung des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM involviert gewesen war und zu interkultureller Pädagogik lehrte. Ehret personifizierte den generationenübergreifenden Weg der Integrationspolitik von den Anfängen der Mitenand-Bewegung, auf deren Demonstrationen sie als Schülerin, die zusammen mit vielen ausländischen Freunden aufgewachsen war, teilgenommen hatte, bis hin zur staatlichen Institutionalisierung integrationspolitischer Leitbilder Ende der 1990er Jahre, an der sie nun als wissenschaftliche Expertin mitwirkte.¹⁹¹ Für ihre Arbeit konnte Ehret auf der langjährigen Praxiserfahrung bestehender integrationspolitischer Netzwerke in Basel aufbauen, zu denen sie aufgrund ihrer persönlichen Geschichte einen guten Zugang hatte.¹⁹² Auch in Basel wurde bei der Ausarbeitung des Leitbildes auf den Einbezug von Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis sowie der ausländischen Bevölkerung geachtet.¹⁹³ Im Austausch mit einer interdepartementalen Kommission unter der Leitung von Thomas Kessler und dem zuständigen

190 Expertenkommission Migration, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, 1997, S. 90.

191 Interview mit Rebekka Ehret, 10. Dezember 2018, Luzern.

192 Ebenda.

193 Medienmitteilung des Regierungsrats des Kantons Basel, Leitbild zur Integrationspolitik, 10. September 1999, in: <https://www.regierungsrat.bs.ch/nm/1999-09-10-rrbs-001.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

FDP-Regierungsrat Jürg Schild entwickelte Ehret die drei Grundprinzipien für die Integrationspolitik der Stadt Basel: Auch in Basel wollte man Integration als ein gesamtgesellschaftliches Anliegen verstehen. Zudem setzte das Leitbild einen »ressourcenorientierten Fokus«, der wie in Bern von den individuellen »Potenzialen« der Einwanderer – etwa in der Rolle als »*cultural broker*« – statt von deren »Defiziten« ausging. Laut Kessler, der 1998 offiziell als Delegierter für Migration und Integration der Stadt Basel eingesetzt wurde, bestand das Ziel darin, einen Ansatz zu entwickeln, der Ausländer weder als Bedrohung sah, wie es die Rechte tat, noch als reine »Opfer«. Die Frage der Integration musste seiner Ansicht nach »nüchtern«, »sachlich« und »faktenbasiert« angegangen werden.¹⁹⁴ Dies deckte sich mit dem Zürcher Leitbild-Entwurf vor der Vernehmlassung, der ebenfalls »Fakten sprechen lassen«, »ideologische Verhärtungen aufweichen« sowie »Idealisierungen und Verurteilungen vermeiden wollte«.¹⁹⁵ Für Kessler sollte Migration vor allem zu »Erfolg« führen, für die einzelnen Menschen, die eingewandert waren, ebenso wie für die Aufnahmegesellschaft.¹⁹⁶ Hierzu war es wichtig, dass die Stadt – so das dritte Grundprinzip – einen reflektierten Umgang mit kulturellen Unterschieden und genderspezifischen Aspekten pflegte, der im Sinne des ethnologischen Erkenntnisstandes sensibel für Differenzen war, ohne zu kollektivieren und zu essenzialisieren.¹⁹⁷ Das Leitbild stand vor der Herausforderung, so Kessler rückblickend, ein Mittelweg zwischen einem rechten Assimilationismus und einem linken Multikulturalismus einzuschlagen.¹⁹⁸

Im Basler Ansatz zeichnete sich noch deutlicher als in Bern und Zürich eine Politik des »Dritten Weges« ab, die 1997 mit der Wahl Tony Blairs zum britischen Premierminister im Regierungsprogramm von *New Labour* verankert worden war, bzw. einer Politik der »Neuen Mitte«, mit der Gerhard Schröder 1998 in Deutschland in den Wahlkampf zog. Staatliches Handeln sollte sich hier stärker an wissenschaftlichen Daten und Erkenntnissen orientieren, als an politischen Ideologien. Die starke Betonung der Wissenschaftlichkeit war durchaus anschlussfähig an technokratische Vorstellungen seit den 1960er Jahren. Nichtsdestotrotz veränderten die neuen Vorstellungen von Staatlichkeit in den 1990er Jahren das Feld des Politischen und speziell

194 Telefon-Interview mit Thomas Kessler, 6. April 2021.

195 Müller, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich*, 1998, S. 6.

196 Telefon-Interview mit Thomas Kessler, 6. April 2021.

197 Der zentrale Text dazu war kurz zuvor veröffentlicht worden: Wicker, »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, 1996.

198 Siehe eine vergleichbare Formulierung in: Gemeinderat der Stadt Bern, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern*, 1999, S. 19.

auch die Rolle von Wissenschaft darin: Statt wissenschaftlich abgestützter Globalsteuerung und Planung im fürsorgenden Wohlfahrtsstaat sollte der »moderne Staat« – etwa auch im Bereich der Integrationspolitik – auf wissenschaftsbasierte innovative Lösungen und »unternehmerische« Ansätze setzen sowie von der Eigenverantwortung der Bevölkerung ausgehen.¹⁹⁹ Die Integrationspolitik der Stadt Basel konnte hier an Vorarbeiten anknüpfen: Seit Mitte der 1990er setzte sich insbesondere der FDP-Abgeordnete Luc Saner im Kantonsparlament für eine Staatsleitungs- und Verwaltungsreform im Sinne des *New Public Management* nach dem Tilburger Modell ein.²⁰⁰ Prinzipien wie Outputorientierung, Effektivität, Effizienz sowie die Formulierung von evidenzbasierten Wirkungs- und Leistungszielen wurden in Basel-Stadt breit diskutiert.²⁰¹ Eine wichtige Vorbildfunktion hatte die »neue Drogenpolitik«, die sowohl Saner als auch Kessler mitgeprägt hatten. Die Kombination von wissenschaftsbasierten Maßnahmen der Prävention, Therapie, Unterstützung und Kontrolle bzw. von liberalen und repressiven Momenten im sogenannten Vier-Säulen-Modell inspirierte auch die neue Integrationspolitik.²⁰²

»Fördern und Fordern« – eine neue schweizerische Integrationspolitik

Trotz der unterschiedlichen lokalen Ausgangsbedingungen, theoretischen Ansätze, politischen Akzentuierungen und Tonalitäten zeichnete sich in der Erarbeitung der drei städtischen Integrationsleitbilder in der Schweiz Ende der 1990er Jahre eine konzeptuelle Schnittmenge ab. Thomas Kessler und der zuständige Basler FDP-Regierungsrat Jürg Schild brachten diese Gemeinsamkeit auf die griffige Formel: »Fördern und Fordern – verbindlich ab dem ersten Tag«.²⁰³ »Fördern und Fordern« wurde zum Markenzeichen

199 Telefon-Interview mit Thomas Kessler, 6. April 2021.

200 Luc Saner, »Tilburger Modell – Vision einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung«, Vortrag vom 23. November 1994, in: <http://sanerlaw.ch/Schriften/Tilburger-Modell-1994.pdf> (aufgerufen: 25. Januar 2022). Sowie Luc Saner, *Ein Staatsleitungsmodell. Auf der Grundlage von Ideen zum Sinn des Daseins, des New Public Managements sowie des politischen Systems der Schweiz*, Basel: Basler Gesellschaft Au Bon Sens 2000.

201 Luc Saner, »Warum der Kanton an Haupt und Gliedern reformbedürftig ist«, *Basler Zeitung*, 19./20. Dezember 1998.

202 Luc Saner, »New Public Management am Beispiel der schweizerischen Drogenpolitik«, in: *Auf dem Weg zu einer neuen Drogenpolitik*, hg. von Luc Saner, Basel: Helbing & Lichtenhahn 1998, S. 174–178. Zum Vier-Säulen-Modell und der Verbindung zur Ausländerpolitik siehe etwa auch: Peter-Paul Bänziger, »Transformationen des Gesundheitswesens seit den 1960er-Jahren. Die Beispiele der Aids- und der Drogenthematik«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 193–216.

203 Medienmitteilung des Regierungsrats des Kantons Basel, Leitbild zur Integrationspo-

des »Basler Modells«, das in der Folge schweizweit in Gemeinden, Kantonen sowie auf nationaler Ebene aufgegriffen wurde und auch international auf großes Interesse stieß.²⁰⁴ Aus Kesslers Sicht musste die neue Integrationspolitik »zukunftsgerichtet und visionär (und nicht vergangenheitsbezogen), leistungs- und aufstiegsorientiert (und nicht gleichgültig oder paternalistisch), emanzipatorisch (und nicht auf Abhängigkeit) ausgerichtet« sein. Dabei setzte er auf »individuelle Mitverantwortung der/des Einzelnen (und nicht Gruppen-Verantwortung, keine Ethnisierung), gleiche Rechte und Pflichten bei erfolgreicher Integration (und nicht ungleiche Sonderlösungen), Konsequenz gegenüber integrationsunwilligen (Delinquente und Dissoziale).«²⁰⁵ Diese Auflistung verdeutlicht die komplexe Anspruchslage, mit der städtische Politik nicht nur in der Schweiz in dieser Zeit konfrontiert war. Sie verdeutlicht speziell auch die Vielfalt an unterschiedlichen Zielsetzungen, Interessen, und Perspektiven, die sich zur Jahrtausendwende in die neue schweizerische Integrationspolitik eingeschrieben hatten: Ausgangspunkt war die Vorstellung von Integration als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die im Rahmen der integrationspolitischen Bewegung seit den späten 1960er Jahren entwickelt worden war und im Zuge der neuen Migrationspolitik der 1990er Jahre auf staatlicher Ebene aufgegriffen wurde. Doch schon hier reichte das Feld seit in den Anfängen von sozialwissenschaftlichen, humanitär-karitativen und sozialliberalen bis hin zu feministischen und emanzipatorisch-klassenkämpferischen Perspektiven. Die neue Integrationspolitik wurde zudem unter dem Eindruck der asylpolitischen Entwicklungen und Debatten zu kultureller Differenz und Vielfalt seit den 1980er Jahren formuliert. Sie kalkulierte die neuen rechtspopulistische Kampagnen gegen multikulturelle Überfremdung bereits mit ein. Des Weiteren reagierte die neue Integrationspolitik auf die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und setzte dabei auf die Instrumente des *New Public Management*, einen Humankapital-Ansatz und Vorstellungen von einem aktivierenden Staat.

Die Leitbilder von Bern, Zürich und Basel wurden 1999 fertiggestellt. Im gleichen Jahr trat nach zähem Ringen im Parlament der neue Integrationsartikel 25a im revidierten Ausländergesetz ANAG in Kraft und in der revidierten Schweizer Verfassung wurde Diskriminierungsschutz verankert. Im selben Jahr veröffentlichten Gerhard Schröder und Tony Blair ihr gemeinsames

litik, 10. September 1999, in: <https://www.regierungsrat.bs.ch/nm/1999-09-10-rrbs-001.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022). Thomas Kessler, »Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt«, in: *Jahrbuch »Die Schweiz« 2000/2001*, 2001, S. 173–190, hier: S. 177.

204 Rebekka Ehret, *Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt*, Ethnologisches Seminar: Universität Basel 1999, S. 3.

205 Kessler, »Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt«, 2001, S. 179.

Programm zur »Politik der Neuen Mitte und des Dritten Weges«, das auf persönliche Leistung und Erfolg, Unternehmergeist, Eigenverantwortung und Gemeinsinn« setzte.²⁰⁶ Auch wenn es den beiden neu gewählten Regierungschefs vornehmlich um die Revitalisierung der europäischen Sozialdemokratie ging, waren die im Papier vertretenen Werte bereits Ende der 1990er Jahre überparteilich anschlussfähig und wurden auch in der Schweiz in diversen Kontexten aufgegriffen. Mit der Inkorporierung dieser Werte bildete die neue Integrationspolitik um die Jahrtausendwende eine mehrheitsfähige Brücke zwischen linken, liberalen und konservativen Lagern, die in der medientauglichen Alliteration »Fördern und Fordern« verdichtet wurde. Die Formel brachte die Konvergenz gegenläufiger ausländerpolitischer Traditionen auf den Punkt und war zugleich deutungsoffen genug, um für unterschiedliche Kontexte anschlussfähig zu sein, innerhalb und außerhalb der Schweiz.²⁰⁷ Selbst alte fremdenpolizeiliche Logiken konnten so, im neuen sicherheitspolitischen Gewand, ins nunmehr hegemoniale Register der Integrationspolitik übersetzt und überführt werden. Nicht zufällig wurde die integrationspolitische Kompetenz Ende der 1990er Jahre am Bundesamt für Ausländerfragen des EJPD, also der alten Fremdenpolizei, gebündelt. Dies geschah nicht nur vor dem Hintergrund der Sorgen vor einer neuen »Flüchtlingswelle« aufgrund des Kosovokrieges, sondern auch des Aufstiegs der SVP zur stimmstärksten Partei in den Nationalratswahlen.²⁰⁸ Der Begriff der Integration, der in den 1970er Jahren als Gegenmodell zur Assimilation ins Feld geführt worden war, nahm bis zur Jahrtausendwende den alten Diskurs der Überfremdung in sich auf, übersetzte ihn jedoch in einen neuen politischen Gesamtzusammenhang.²⁰⁹

Die neue Integrationspolitik etablierte zugleich auch einen politischen Rahmen, der es eingewanderten Menschen erlaubte, sich mit legitimen Ansprüchen und Einsprüchen in die öffentlichen Aushandlungsprozesse zur Gestaltung des »Einwanderungslands Schweiz« einzubringen. Immerhin war Integration, so die nunmehr verbreitete Überzeugung, »keine Einbahnstrasse«. Im Oktober 1998 verfassten über 650 Ausländerorganisationen

206 Gerhard Schröder und Tony Blair, »Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten«, London 8. Juni 1999, in: <http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

207 Wicker, »Die neue schweizerische Integrationspolitik«, 2009, S. 24.

208 Telefon-Interview mit Fulvio Caccia, 6. April 2021. Zum Aufstieg und Rolle der SVP siehe: Skenderovic und D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*, 2008, S. 224–226.

209 Zum neuen Assimilationsmus, der in den 1990er Jahren in der internationalen Migrationsforschung wieder an Fahrt gewonnen hatte, siehe nochmals: Brubaker, »The Return of Assimilation?«, 2001.

eine Petition mit dem Slogan »Integration gegen uns? Ohne uns!«. ²¹⁰ Darin forderten sie vom Bundesrat, auf die geplanten Neuordnung der EKA vom Generalsekretariat des EJPD zum BFA zu verzichten. Die ehemalige Fremdenpolizei stand für die alte Politik der Überfremdungsabwehr und wurde daher nicht nur in der ausländischen Bevölkerung misstrauisch gesehen. Nachdem der Bundesrat an seiner Entscheidung festhielt, traten Anfang 2000 der Präsident der EKA Fulvio Caccia sowie der Sekretär René Riedo und die Hälfte der Kommissionsmitglieder zurück. Trotz des Eklats wurden unter dem nachfolgenden Präsidium der CVP-Politikerin Rosmarie Simmen und ihrem Stellvertreter Walter Schmid, dem ehemaligen SFH-Sekretär, sowie der ab 2003 mitwirkenden Geschäftsführerin Simone Prodoliet, einer Ethnologin, die zuvor bei der Caritas Schweiz gearbeitet hatte, tatsächlich neue Möglichkeiten geschaffen, um die Integrationsarbeit von AusländerInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen praktisch zu unterstützen. ²¹¹ Im Zuge der gesetzlichen Verankerung der Integrationspolitik im Artikel 25a des alten Ausländergesetzes ANAG richtete das Parlament im Jahr 2000 erstmals einen »Integrationskredit« über zehn Millionen Schweizer Franken ein. Die EKA erhielt den Auftrag, die Vergabe der Gelder für Projekte zur Förderung von Integration zu koordinieren. ²¹²

Auch hier zeigt sich die Ambivalenz der neuen Integrationslogik: Anfang der 2000er wurde eine neue Struktur integrationspolitischer Teilhabe mit substanziellem finanziellem Engagement des Staates aufgebaut, die seitdem zahlreiche Initiativen der Inklusion ermöglicht und unterstützt hat. Über Leistungsvereinbarungen bildete sich in der Folge ein landesweites Netzwerk staatlicher und nicht-staatlicher Integrationseinrichtungen und -projekte heraus, das unter anderem auch ein neues Berufsfeld für eingewanderte Menschen schuf. Die Struktur integrationspolitischer Teilhabe wurde im Geist des *New Public Management* realisiert, das auf effiziente Förderung von Eigeninitiative und Engagement setzte und mit seinem Fokus auf Potenzial und Ressourcen der einzelnen Menschen auch bei »Migrantinnen und Migranten« auf Anklang stieß. Mit den Logiken des Projektmanagements, der Projektanträge und periodischen Evaluationen kamen gleichzeitig aber auch neue Disziplinierungs-, Kontroll-, Selektions- und Ausschlussmechanismen ins Spiel. Diese trafen zudem auf alteingesessene fremdenpolizeiliche Logiken, die sich auch in den 1990er Jahren nicht einfach in Luft auflösten, sondern unter anderem Namen in einer sich wandelnden Migrations- und

²¹⁰ Steiner, *37 Jahre EKA*, 2007, S. 53.

²¹¹ Interview mit Simone Prodoliet, 5. August 2019, Bern.

²¹² Ebenda. Steiner, *37 Jahre EKA*, 2007, S. 55.

Integrationslandschaft fortgeschrieben wurden. Die Bezeichnung »Fremdenpolizei« verschwand zwar nach und nach aus der Behördensprache, viele der fremdenpolizeilichen Vorstellungen und Praktiken lebten jedoch, wenngleich unter veränderten Bedingungen, in den neuen »Migrationsämtern« und »Integrationsstellen« fort. Die restriktiven Tendenzen in der neuen Integrationspolitik verstärkten sich gerade auch vor dem Hintergrund des weiteren Aufstiegs der SVP um die Jahrtausendwende und der Tatsache, dass ihr Vorsitzender Christoph Blocher ab 2004 als Bundesrat und Vorsteher des EJPD für den Bereich Integration zuständig war und dezidiert auf Verschärfungen hinarbeitete, vor dem Hintergrund globaler sicherheitspolitischer Diskurse nach 9/11. Von dieser historisch bedingten Ambivalenz der neuen Integrationspolitik im Zeichen des »Fördern und Forderns« zwischen Öffnung und Überfremdungsabwehr war dann auch der Integrationsartikel im neuen nationalen Ausländergesetz geprägt, das bis 2005 ausgearbeitet, 2006 im Referendum vom Stimmvolk angenommen und 2008 in Kraft gesetzt wurde.

Mit der Institutionalisierung der neuen schweizerischen Integrationspolitik um die Jahrtausendwende stellte sich im Sinne des evidenzbasierten Ansatzes die Frage nach der Evaluation ihrer Wirkung. Die interdisziplinäre Migrationsforschung im Umfeld des SFM bot sich hier als Dienstleisterin an und produzierte bereits in den frühen 2000er Jahren erste Studien zur neuen Integrationspolitik, auch in historisch-kritischer Perspektive.²¹³ In diesem Kontext musste zudem geklärt werden, an welche Bevölkerungsteile die staatlichen Maßnahmen zur Integrationsförderung genau gerichtet waren – nur Menschen, die selbst eingewandert waren oder auch deren Nachkommen. Wer war die klar definierte »Zielgruppe« der Integrationspolitik? Die Antwort hierauf gaben neue Kategorien und Instrumente, die in den 1990er Jahren am Bundesamt für Statistik parallel zu den migrations- und integrationspolitischen Debatten in der Schweiz und im internationalen Austausch entwickelt worden waren.

²¹³ Siehe zum Beispiel: Niederberger, *Ausgrenzen, assimilieren, integrieren*, 2004; Sandro Cattacin und Bülent Kaya, »Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse«, in: *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, hg. von Hans Mahnig, Zürich: Seismo 2005, S. 288–318; D'Amato und Gerber (Hg.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und Europa*, 2005. Siehe auch den Abschlussband zum NFP39: Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.), *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms »Migration und interkulturelle Beziehungen«*, Zürich: Seismo 2003. Zu kritischen Perspektiven, die hieraus hervorgegangen sind, siehe: Esteban Piñero, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich: Seismo 2009. Bis hin zu: Piñero, *Integration und Abwehr*, 2015.

5.7 Neue Statistiken – Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Das eidgenössische Bundesamt für Statistik war in den 1990er Jahren ein wichtiger Knotenpunkt der Wissensproduktion zu Migrations- und Integrationsfragen in der Schweiz. Die Abteilung Bevölkerungsentwicklung des BFS stellte zudem ein Verbindungsglied zu internationalen Fachdebatten dar, in denen sich im Laufe des Jahrzehnts ein intensiver Austausch und eine entsprechende Konvergenz von Migrations- und Integrationsstatistiken beobachten lässt. Die Einführung neuer Kategorien in die öffentliche Statistik der Schweiz, mit denen die Effekte der Migrations- und Integrationspolitiken erfasst werden sollten, ist Ausdruck dieser gekoppelten nationalen und internationalen Entwicklungen – allen voran die Kategorie »Bevölkerung mit Migrationshintergrund«. Eine rechtliche Voraussetzung für die Entwicklung neuer Migrations- und Integrationsstatistiken war das Bundesstatistikgesetz, das Anfang 1993 in Kraft trat und der öffentlichen Statistik eine größere Unabhängigkeit von der Politik gab.²¹⁴ In dem Gesetz kam ein tiefgreifender Umbruch in der eidgenössischen Statistik zum Ausdruck, der bereits im Zeichen der Krise in den 1970er Jahren eingesetzt hatte.²¹⁵

Angesichts des internationalen Strukturwandels waren die Bundesbehörden in zunehmendem Maße auf hochwertige und verlässliche Informationen und statistische Daten angewiesen. Dieses Bedürfnis hatte bereits in den 1980er Jahren Impulse zu neuen Migrationsstatistiken gegeben, etwa zur Einführung der Bevölkerungsstatistik ESPOP oder der Produktion von Bevölkerungsszenarien für den Perspektivstab der Bundesverwaltung. Mit dem Aufbau der User-orientierten elektronischen Informationsplattform STATINF, die 1987 die Arbeit aufnahm, wurde zudem die Computerisierung der öffentlichen Statistik auf eine neue Grundlage gestellt.²¹⁶ Ende der 1980er Jahre begann das BFS unter der Leitung des neuen Direktors Carlos Malaguerra mit der Vorbereitung eines neuen Rahmengesetzes für die öffentliche Statistik.²¹⁷ Doch erst aufgrund der internationalen Epochenwende 1989/90 wurden diese Arbeiten intensiviert und abgeschlossen. Wie der Bundesrat in einer Botschaft 1991 feststellte, sollte das Gesetz den »neuen Herausforderungen« der Zeit gerecht werden. Gemeint war »das ständig wachsende Informationsbedürfnis des Staates, der Wirtschaft und der Forschung«, die eine »gezielte und rasche Bereitstellung von Daten«

²¹⁴ Jost und Malaguerra, *Von Zahlen, Politik und Macht*, 2016, S. 107.

²¹⁵ Ebenda, S. 95.

²¹⁶ Ebenda, S. 113.

²¹⁷ Ebenda, S. 109 & 111.

forderten. Zudem war klar, dass die »Annäherung an die europäische Integrationsbewegung eine internationale Vergleichbarkeit von statistischen Informationen« voraussetzte, die nur mit einem Ausbau wichtiger Statistikbereiche sowie einer »umfassenden und modernen Statistikkonzeption« erreicht werden konnte.²¹⁸ Das neue Gesetz wertete das BFS zur zentralen Erhebungs- und Koordinationsstelle auf – auf Kosten anderer Behörden, die traditionell eigene Statistiken erhoben, wie zum Beispiel das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA. Das BFS war nun für die Schaffung von »einheitlichen Grundlagen« verantwortlich.²¹⁹

Diese Zentralisierung der statistischen Kompetenz in der Bundesverwaltung war auch notwendig, um sich sinnvoll in die internationalen statistischen Harmonisierungsbemühungen einbringen zu können, die seit 1989 eine neue Dynamik entwickelt hatten. 1990 führte die EG eine erste Studie über die Vergleichbarkeit von Daten über internationale Wanderungen durch. Im Zentrum standen die statistischen Methoden und Kategorien, um die »Migrationsflüsse« zwischen den EG-Mitgliedsstaaten und in der Folge auch der EFTA-Länder zu erfassen.²²⁰ Im selben Jahr richtete das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften EUROSTAT das Fortbildungsprogramm »Training for European Statisticians TES« ein, dessen Ziel es war, »die Konvergenz statistischer Praxis in den einzelnen Ländern« zu fördern, »um so zu einer Harmonisierung der Konzepte und Methoden zu gelangen« und speziell auch das Bewusstsein für die »europäische Dimension« statistischer Fragen zu stärken.²²¹ Die Aktenbestände des BFS aus der Zeit zeigen, dass sich der internationale Informationsfluss in den frühen 1990er Jahren intensiviert. So veröffentlichte die Working Party on Migration der OECD zwar bereits seit 1973 einen jährlichen Bericht zu den *Trends on international migration* auf Grundlage des kontinuierlichen Berichtssystem für Migrationsbewegungen SOPEMI. Angesichts der neuen weltweiten Migrationsbewegungen im Kontext beschleunigter Globalisierung wurde dieser Newsletter jedoch 1992 zu einer »Flagschiff«-Publikation der OECD aufgewertet.²²² EUROSTAT

218 Bundesrat, »Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 30. Oktober 1991«, in: *Bundesblatt* 1 (5), 1992, S. 373–452, hier: S. 374.

219 Jost und Malaguerria, *Von Zahlen, Politik und Macht*, 2016.

220 Michel Poulain, *Stock de migrants et population d'origine étrangère. Comparaison des concepts dans les pays de l'Union Européenne*, Luxemburg: EUROSTAT Working Papers 1998, S. 2.

221 Présentation générale: Formation de statisticiens européens, Eurostat 1993, S. 3, in: BAR E3321#1998/312#101* (BFS/EUROSTAT Korrespondenz).

222 OECD, Communiqué de presse: Nouveau rapport SOPEMI de l'OECD sur les tendances des Migrations internationales, Paris, 12. Juni 1992, in: BAR E3321#1998/312#82* (BFS/OECD Korrespondenz 1987–98) & Working Party on Migration, Draft report of the Working Party on

setzte gleichzeitig auf Schnellberichte (*Rapid reports*) zum internationalen Migrationsgeschehen und auf einen Ausbau der Infrastruktur zum direkten elektronischen Austausch statistischer Daten.²²³ Die Mitarbeiter des BFS und speziell der Abteilung Bevölkerungsentwicklung unter der Leitung von Werner Haug studierten diese Berichte genau, lieferten selbst Daten und nahmen sowohl an den TES-Programmen des EUROSTAT teil als auch an Statistik-Treffen der UNO und OECD.²²⁴

Internationale Harmonisierung von Migrationsstatistiken

Mit Inkrafttreten des EU-Vertrags von Maastricht 1993 setzte auf internationaler Ebene eine Phase der Konvergenz und Kooperation im Bereich der Migrationsstatistik ein. Im Februar 1994 richtete sich die Europäische Kommission an das Europäische Parlament und betonte die Notwendigkeit einer umfassenden gemeinsamen Migrationspolitik, die an die Stelle der intergouvernementalen Lösungen seit Ende des Zweiten Weltkriegs treten sollte. Dabei hob die Kommission die Bedeutung einer internationalen Harmonisierung der statistischen Grundlagen hervor.²²⁵ Eine zentrale Rolle spielte das europäische Statistikamt EUROSTAT, das zusammen mit Economic Commission for Europe ECE der UNO und der angegliederten Conference of European Statisticians CES eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Migrationsstatistik gründete und zudem mit der Statistical Division der UNO kooperierte. Ein zentrales Ziel dieser internationalen Zusammenarbeit war die Ausarbeitung neuer UN-Empfehlungen zu den Methoden, Kategorien und Terminologien der statistischen Erfassung von Migration.²²⁶ Auf einem Treffen in New York im Januar 1994 wurde das weitere Vorgehen und die Arbeitsteilung zwischen EUROSTAT, UNSTAT und ECE besprochen.²²⁷ Dabei einigte man sich darauf, eine weltweite Umfrage bei nationalen Statistikämtern sowie internationalen Organisationen wie ILO, IOM, UNHCR und OECD

Migration to the Council for the renewal of the mandate, OECD, 6. März 1998, S. 15, in: BAR E3321#1998/312#88* (BfS/OECD diverse Komitees 1997/98).

223 Statistical Data Transfer STADIUM II, EUROSTAT Information Bulletin, 28. November 1994, in: BAR E3321#1998/312#102* (EUROSTAT Arbeitsgruppe 1994–1998).

224 Siehe hier die entsprechenden Dossiers im Bestand BAR E3321#03-03-09 (BfS/Internationale Organisationen).

225 Poulain, *Stock de migrants et population d'origine étrangère*, 1998, S. 3.

226 Joint UNSD-Eurostat-ECE questionnaire on international migration statistics for 1996, Oktober 1997, S. 2, in: BAR E3321#1998/312#101*.

227 Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe »Wanderungsstatistik«, 28.–30. November 1994, Luxemburg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, Übersicht über die UN-Empfehlungen zu internationalen Wanderungsstatistiken, Sonderstudie von EUROSTAT Teil I, S. 1, in: BAR E3321#1998/312#102*.

durchzuführen, um Informationen zur migrationsstatistischen Praxis sowie zu bestehenden Problemen, Bedürfnissen und Vorschlägen zusammenzutragen und auswerten zu können.²²⁸ Die EUROSTAT/ECE-Arbeitsgruppe, an deren Treffen auch Vertreter des BFS als Beobachter teilnahmen, war für die Befragung der EG- und EFTA-Staaten zuständig.²²⁹ Im Juli 1995 kamen die beteiligten Organisationen mit weiteren ExpertInnen erneut in New York zusammen, um die Ergebnisse auszuwerten und auf dieser Grundlage die neuen UN-Empfehlungen auszuarbeiten.²³⁰

Zwei Aspekte standen im Fokus der Debatten zur Vereinheitlichung von internationalen Migrationsstatistiken im Rahmen der UN-Empfehlungen: Zum einen wurde angesichts der seit den 1980er Jahren weltweit wachsenden Bedeutung von Fluchtbewegung diskutiert, ob Flüchtlinge und AsylbewerberInnen, die auf Grundlage der UNO-Empfehlungen aus den späten 1970er Jahren separat erfasst wurden, in die allgemeinen Migrationsstatistiken eingegliedert werden sollten.²³¹ Wie die Rückmeldungen des BFS auf die internationale Umfrage zeigen, erschien auch für die Schweiz eine stärkere statistische Integration der verschiedenen Typen von Bevölkerungsbewegungen unter dem Dach »Migration« sinnvoll. Die anvisierte Zusammenlegung der AUPER-Datenbank des BFF mit dem Zentralen Ausländerregister des BFA wurde als »wichtiger Schritt vorwärts« angesehen.²³² Im Zuge der Auswertung der Schweizer Volkszählung von 1990 hatte das BFS zudem bereits mit einer grundlegenden Revision der rund zehn Jahre zuvor aufgebauten ESPOP-Statistik begonnen.²³³ Eine Änderung, die hier ins Auge gefasst wurde, betraf die Kategorie der »ständigen Wohnbevölkerung«. Um ein angemessenes Bild

228 Joint ECE/EUROSTAT Working group on migration statistics, Meeting on 15– January 1996, Document for point 7 of the agenda on international recommendations: Draft proposals for revision of the UN recommendations on statistics of international migration, S. 5, in: BAR E3321#1998/312#87* (OECD Groupe de travail sur les migrations 1996–1997).

229 M. Heiniger (BfS Sektion Bevölkerungsentwicklung) an W. Haug, Bericht über die »Working Group on Migration«-Tagung von EUROSTAT, 13.–14. Dezember 1993 in Luxemburg, 22. Dezember 1993, in: BAR E3321#1998/312#102*.

230 Draft proposals for revision of the UN recommendations on statistics of international migration, S. 5, in: BAR E3321#1998/312#87*.

231 Diskussionspapier Empfehlungen für Asyl- und Flüchtlingsstatistiken, Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe »Wanderungsstatistik«, 28.–30. November 1994, Luxemburg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, S. 9, in: BAR E3321#1998/312#102*. Siehe auch: Asylbewerber in der EU. Es bedarf besserer Daten, EUROSTAT Schnellberichte, Bevölkerung und soziale Bedingungen 1994/1, in: ebenda.

232 EUROSTAT special study on migration, Part 1 on the implementation of UN recommendations on statistics of international migration. Chapter 3: General questions and opinions. Summary of answers from countries, 11. November 1994, S. 11, in: ebenda.

233 Huissoud, Schuler und Steffen, *Les migrations en Suisse entre 1981 et 1993*, 1996, S. 7 & 19.

der Bevölkerung in der Schweiz erstellen zu können, sollten AsylbewerberInnen, deren Zahl im Zuge der Balkankriege in der Schweiz stark angestiegen war, auch dann bei einem Aufenthalt von einem Jahr statistisch miterfasst werden, wenn sie noch nicht anerkannt waren. Dasselbe galt für Geburten von Eltern, die sich noch in einem laufenden Asylverfahren befanden.²³⁴ Diese Ausweitung des Migrationsbegriffs deckte sich mit den Empfehlungen der UN, deren erster Entwurf 1996 vorlag. »Migration« wurde hier als eine umfassende Dachkategorie definiert, unter die alle Formen des relativ dauerhaften Wohnortswechsels fielen, also Flucht ebenso wie Arbeitssuche und Familiennachzug.²³⁵ Auch die schlussendliche Zusammenführung des Schweizer Ausländerregisters ZAR mit anderen Datenbanken wie dem AUPER in einem umfassenden Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS, die 2005 beschlossen wurde, basierte konzeptuell auf diesem breiten Verständnis von Migrationsstatistik.²³⁶

Ein weiterer zentraler Diskussionspunkt in den internationalen Bestrebungen zur Vereinheitlichung von Daten und Statistiken war die Frage, wie derjenige Bevölkerungsteil in den Aufnahmeländern statistisch erfasst werden sollte, »der aus der Einwanderung hervorgegangen war und ausländischer Herkunft ist«. Damit war die Frage verbunden, was die Bezeichnung »Migrant« genau bedeutete.²³⁷ Der migrationsstatistische Problemhorizont sollte über die Erfassung von Bevölkerungsbewegungen und »Migrationsflüssen« hinaus auf die Frage der Integration der Einwanderer in den Aufnahmeländern ausgeweitet werden.²³⁸ Dieses breite Verständnis von Migrationsstatistik, das auch die Messung von Integrationsverläufen durch entsprechende Indikatoren umfasste, wurde sowohl von der OECD als auch dem BFS vertreten.²³⁹ Dies zeigen nicht nur die Schweizer Antworten zur

Sowie: Detailkonzept zur Revision ESPOP-90, Kurzfassung, Bundesamt für Statistik, Mai 1992, in: BAR E3321#1998/312#70* (Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes ESPOP, 1992-1997).

234 Ebenda, S. 4.

235 Joint ECE/EUROSTAT Working group on migration statistics, Meeting on 15. January 1996, Document for point 7 of the agenda on international recommendations: Draft proposals for revision of the UN recommendations on statistics of international migration, S. 7, in: BAR E3321#1998/312#87.

236 Espahangizi und Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime«, 2020, S. 380 & 402.

237 Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe »Wanderungsstatistik«, 28.-30. November 1994, Luxemburg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, Übersicht über die UN-Empfehlungen zu internationalen Wanderungsstatistiken, Sonderstudie von EUROSTAT Teil II, S. 1, in: BAR E3321#1998/312#102*.

238 Kraler, Jandl und Hofmann, »The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection«, 2006, S. 44 & 52.

239 Groupe de travail sur les migrations, Le développement urbain et les migrations.

Umfrage der EUROSTAT/ECE-Arbeitsgruppe, sondern auch die Stellungnahmen von Werner Haug, der 1994 zum Vize-Direktor des BFS ernannt worden war.²⁴⁰ 1995 stellte er die statischen »Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik« in einer Publikation zusammen und positionierte sich damit in den Kontroversen zum Arbenz-Bericht, in dem Integrationspolitik kaum vorkam.²⁴¹

Die Ergebnisse der Umfrage der EUROSTAT/ECE-Arbeitsgruppe zur Migrationsstatistik bei den nationalen Statistikbehörden der EG- und EFTA-Staaten zeigten, dass sich die verwendeten Kategorien, Konzepte und Datenquellen im Hinblick auf die durch Einwanderung entstandene Bevölkerungsgruppe stark unterschieden.²⁴² Während sich einige Länder vor allem an der Kategorie der Staatsangehörigkeit orientierten, setzten andere auf das Geburtsland und wieder andere wie Großbritannien seit 1991 auf die Erfassung ethnischer Zugehörigkeit.²⁴³ Begriffe wie »Einwanderer«, »Gastarbeiter«, »Flüchtling« oder »Migrant« wurden jeweils unterschiedlich und nicht einfach im Sinne der bestehenden UN-Empfehlungen verwendet.²⁴⁴ Um die Ansätze in den verschiedenen Staaten zusammenzuführen, führte bereits der erste Entwurf der neuen UNO-Empfehlungen von 1996 der Begriff »*populations with migration background*« ein.²⁴⁵ Dieser definierte eine übergreifende statistische Kategorie für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die im Ausland geboren

L'intégration des immigrants en Europe, 1. Juni 1995 & Working Party on Migration, The Measurement and Analysis of Integration of Immigrants – Project Proposal, 6. Juni 1995, in: BAR E3321#1998/312#87*.

240 EUROSTAT special study on migration, Part 1 on the implementation of UN recommendations on statistics of international migration, Chapter 3: General questions and opinions, Summary of answers from countries, 11. November 1994, S. 17, in: BAR E3321#1998/312#102*.

241 Haug, *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft*, 1995, S. 24 f.

242 Gemeinsame ECE/EUROSTAT-Arbeitsgruppe »Wanderungsstatistik«, 28.–30. November 1994, Luxembourg, Punkt 7 der Tagesordnung Internationale Empfehlungen, Übersicht über die UN-Empfehlungen zu internationalen Wanderungsstatistiken. Sonderstudie von EUROSTAT Teil I, S. 1, in: BAR E3321#1998/312#102*.

243 EUROSTAT special study on migration, Part 1 on the implementation of UN recommendations on statistics of international migration, Chapter 3: General questions and opinions, Summary of answers from countries, 11. November 1994, in: ebenda. Siehe hierzu auch: Linda Supik, *Statistik und Rassismus. Das Dilemma der Erfassung von Ethnizität*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag 2014. Zu Ausländerstatistiken in der Schweiz im 19. und frühen 20. Jahrhundert siehe etwa nochmals: Arletta, »Démographie et identité nationale«, 1985.

244 Barbara Krekels und Michel Poulain, »Population d'origine étrangère. La comparabilité internationale des concepts«, in: *Espaces Populaires Sociétés* 2 (3), 1996, S. 257–270, hier: S. 257.

245 Joint ECE/EUROSTAT Working group on migration statistics, Meeting on 15. January 1996: Draft proposals for revision of the UN recommendations on statistics of international migration, S. 9, in: BAR E3321#1998/312#87*.

waren bzw. eine ausländische Staatsangehörigkeit besaßen. Bei der Auswertung der Antworten der Umfrage von 1994 kam der EUROSTAT-Demograf Michel Poulain von der belgischen Universität Löwen zu dem Schluss, dass der Vorschlag der UNO nicht ausreichte, da er die zweite und dritte Generation außer Acht ließ.²⁴⁶ Auch der Begriff »Migrant« schien hier keine Lösung zu bieten. In den finalisierten UN-Empfehlungen von 1998 wurde er als eine umfassende Dachkategorie bestimmt, unter die alle Personen fielen, die dauerhaft ihren Wohnort wechselten. In Anbetracht der Vielfalt der Institutionen und Formen, mittels derer in den europäischen Ländern aufgrund ihrer jeweiligen historischen Pfadabhängigkeiten statistische Daten zur Einwanderung erhoben wurden, zeigte sich Poulain skeptisch, dass eine internationale Angleichung »von oben« ohne weiteres möglich war. Um eine bessere Vergleichbarkeit der statistischen Daten zu gewährleisten, sollten stattdessen diejenigen Variablen herangezogen und miteinander verknüpft werden, die in den einzelnen Ländern zugänglich waren, um die »populations issues de l'immigration« in einem weiteren Sinne als die UNO zu erfassen.²⁴⁷

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Schweiz

Der Vorschlag von Michel Poulain – der zu der Zeit mit Hermann-Michel Hagmann in der internationalen Vereinigung französisch-sprachiger Demografen zusammenarbeitete²⁴⁸ – stieß im BFS in der Schweiz auf Interesse, wie sich der damalige Mitarbeiter in der Abteilung Bevölkerungsentwicklung Marcel Heiniger erinnert.²⁴⁹ Innerhalb der Abteilung regte Poulains Ansatz weitere Überlegungen dazu an, wie der enge legalistische Fokus der traditionellen staatlichen Datenerhebung auf die Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern, wenn nicht überwunden, so doch durch andere Daten ergänzt werden konnte. Das neue Bundesstatistikgesetz hatte der Einführung neuer statistischer Erhebungen in der Bevölkerung durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enge Grenzen gesetzt. Die Einführung eines neuen Zensus zum Migrationshintergrund war keine Option. Stattdessen musste mit bestehenden statistischen Instrumenten gearbeitet werden, um ein differenzierteres Bild desjenigen Teils der Wohnbevölkerung zu zeichnen, der auf Einwanderung zurückging. Um die zweite bzw. dritte Ausländergeneration erfassen zu können, die bereits in der Schweiz geboren und eingebürgert war, brauchte es zum Beispiel auch Angaben zu den

246 Poulain, *Stock de migrants et population d'origine étrangère*, 1998, S. 49.

247 Ebenda, S. 48f.

248 Interview mit Hermann-Michel Hagmann, 5. Dezember 2018, Siders/Sierre.

249 Interview mit Marcel Heiniger, 7. Dezember 2017, Neuchâtel.

Geburtsorten der Eltern bzw. der Großeltern. Da diese Daten jedoch weder vom ZAR noch in der eidgenössischen Volkszählung erfasst wurden, musste man am BFS kreativ werden. Ein statistisches Instrument, dessen Variablen angepasst werden konnten und das sich für diesen Zweck eignete, war die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE. Dabei handelte es sich um eine Personenbefragung zur Erwerbsstruktur der Wohnbevölkerung, die seit 1991 jährlich per Telefon bei einer Stichprobe von einigen zehntausend Haushalten durchgeführt wurde.²⁵⁰ Die Frage nach dem Geburtsort der Familienangehörigen wurde zunächst versuchsweise in das SAKE-Modul »Familiäre Veränderung und Wanderung« integriert, das ab 1998 als informelles »Labor für eine neue Migrationsstatistik« am BFS verwendet wurde.²⁵¹ Erst 2001 wurde ein eigenes »Migrationsmodul« in die SAKE eingeführt, mit dem Daten zum Geburtsland und der Nationalität von Eltern und Großeltern erhoben wurden.²⁵² Aus der Kombination dieser Angaben mit den verfügbaren Daten zur Nationalität, Einreise und Einbürgerung können seitdem in der Schweiz Statistiken zur »Bevölkerung mit Migrationshintergrund« erstellt werden. Aufgrund dieser spezifischen Entstehungsgeschichte basieren diese allerdings nur auf repräsentativen Stichproben. Zudem werden bis heute nur Personen ab fünfzehn Jahren erfasst, da es sich bei SAKE um eine Telefonbefragung mit gesetzlichem Mindestalter handelt. Selbst die Beschränkung auf die statistische Erfassung bis zur dritten Generation hatte einen praktischen Grund: die Grenzen des sozialen Gedächtnisses. Zu wenig Befragte kannten die Herkunftsorte bzw. Staatsangehörigkeiten ihrer Urgroßeltern.²⁵³

Der Begriff »Migrationshintergrund« wurde in der ersten Implementierung des Migrationsmoduls in der SAKE 2001 noch nicht verwendet. Das Bundesamt für Statistik stellte in der entsprechenden Pressemitteilung 2002 vielmehr fest, dass ein Drittel der Schweizer Bevölkerung »Migranten oder Nachkommen von Migranten« waren.²⁵⁴ Erst 2005 verwendete das BFS den Begriff der »Bevölkerung mit Migrationshintergrund« im Titel eines

250 Bundesamt für Statistik, *Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Moduls »Mobilität und Migration« der SAKE 2003. demos: Informationen aus der Demografie 4/2004*, Neuchâtel: BFS 2005, S. 19.

251 Ebenda. Zur Variablenstruktur und Fragebogen von SAKE 1998 siehe: Bundesamt für Statistik, *SAKE – Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Variablenliste 1998*, Neuchâtel: BFS 1998. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake.assetdetail.171755.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

252 Bundesamt für Statistik, *SAKE – Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Variablenliste 2001*, Neuchâtel: BFS 2001, S. 11 & 38.

253 Interview mit Marcel Heiniger, 7. Dezember 2017, Neuchâtel.

254 Pressemitteilung des BFS (Bevölkerung), Ein Drittel der Schweizer Bevölkerung sind Migranten oder Nachkommen von Migranten, 13. September 2002, Neuchâtel, in: <https://www.>

Informationshefts zum Migrationsmodul der SAKE-Erhebung – inspiriert von Fachdebatten in Deutschland.²⁵⁵ Bereits kurze Zeit später avancierte die »Bevölkerung mit Migrationshintergrund« zur Referenzkategorie für das »Indikatorensystem« des »Integrationsmonitorings«. Dieses war vom Bundesrat im Rahmen der gesetzlichen Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern 2007 in Auftrag gegeben und vom neuen Bundesamt für Migration zusammen mit dem Schweizerischen Forum für Migrationsstudien SFM entwickelt worden.²⁵⁶ Die neue Kategorie bildete die statistische Grundlage für die Verschränkung von Migrations- und Integrationspolitik. Sie definierte eine zugleich neue als auch größere Zielgruppe staatlicher Maßnahmen. Auch hier zeigte sich die grundlegende Ambivalenz der neuen Integrationspolitik: Einerseits konnten mit dem Monitoring des Integrationsfortschritts strukturelle Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichem Migrationsstatus sichtbar gemacht werden. Der statistische Apparat liefert Daten, die nicht nur als »Defizite«, sondern auch als Effekte diskriminierender Ausschlussmechanismen gedeutet werden und politisch aufgegriffen werden können – etwa im Hinblick auf die Durchlässigkeit des Bildungssystems. Gleichzeitig vergrößerte die damit verbundene statistische Perspektivverschiebung von der rechtlich definierten »ausländischen Wohnbevölkerung« auf die soziologisch relevante »Bevölkerung mit Migrationshintergrund« auch die gesellschaftliche Zielgruppe für migrations- und integrationspolitische Maßnahmen. Der »Wartesaal der Integration« wurde zwischen Mitte der 1990er und 2000er Jahre nicht nur in neuer Weise institutionalisiert, sondern auch ausgebaut, und zwar bis in die dritte Generation.²⁵⁷

Ambivalent war auch, dass die Kategorie der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zwar in der Lage war, eine größere Vielfalt an sozialen Realitäten, Migrationserfahrungen und Familiengeschichten abzubilden als

bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.14787.html (aufgerufen 21. März 2021).

255 Bundesamt für Statistik, *Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund*, 2005. Interview mit Marcel Heiniger, 7. Dezember 2017. Zu Deutschland siehe: Anne-Kathrin Will, »Migrationshintergrund«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/migrationshintergrund.

256 Ebenda. Bundesamt für Statistik, *Methodenbericht zum Indikatorensystem der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Konzepte, Methoden, Auswahlverfahren und Quellen*, Neuchâtel: BFS 2014, S. 6.

257 Kijan Espahangizi, »Im Wartesaal der Integration. Ankommen in der postmigrantischen Gesellschaft«, in: *Terra Cognita. Fachzeitschrift der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen* 27, 2015, S. 104–109.

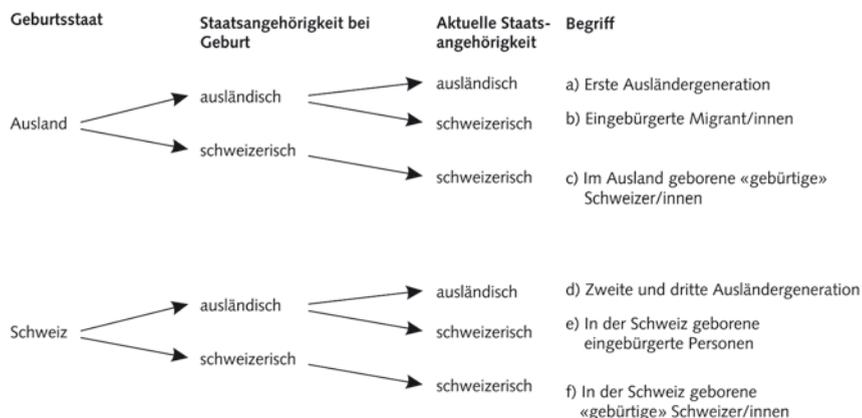


Abbildung 47: Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, von a) bis d) (Quelle: BFS, Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2005, S. 5)

die traditionelle legalistische Unterscheidung Schweizer/Ausländer. Gleichzeitig war sie historisch aus dieser binären Logik heraus entstanden, die in den 1960er und 1970er Jahren noch zur Selbst- und Fremdwahrnehmungen einheimischer und eingewanderter Menschen gepasst hatte. Das dialogische Modell der Mitenand-Initiative verdeutlicht, dass Menschen damals auch in den neuen integrationspolitischen Zusammenhängen bereit waren, sich als zwei gegenüberstehende Gruppen von SchweizerInnen und AusländerInnen zu verstehen und zu begegnen. Angesichts der empirisch zu beobachtenden Pluralisierung postmigrantischer Lebenswelten seit den 1980er Jahren, die etwa auch in neuen Formen nationaler und (inter)kultureller Mehrfachzugehörigkeit zum Ausdruck kamen, passte das binäre Korsett, das in der neuen Unterscheidung *mit* und *ohne Migrationshintergrund* fortlebte, zunehmend weniger zur komplexen sozialen Realität einer »Migrationsgesellschaft«.

Insgesamt schufen die neuen Migrations- und Integrationsstatistiken und das damit verbundene staatliche Monitoring neue Opportunitätsstrukturen sowohl für Teilhabe und Empowerment als auch für Ausgrenzung und Othering. Sie verschoben die Linien der Inklusion und Exklusion, also der Frage, wer als einheimisch gelten konnte und wer noch auf dem langen Weg der Integration war.

Mit Inkrafttreten der ersten bilateralen Verträge mit der EU im Jahr 2002 wurden die migrationsstatistischen Vorgaben von EUROSTAT für die Schweiz verbindlich. Eine Vereinheitlichung der Kategorie des Migrationshintergrun-

des war indes damit nicht verbunden. Die Geschichte dieser Kategorie zeigt jedoch, dass die Entstehung der neuen Schweizer Migrations- und Integrationsstatistik bis Mitte der 2000er Jahre ohne die Involvierung des BFS sowohl in die Debatten um eine schweizerische Migrationspolitik als auch in die internationalen Vereinheitlichungsbestrebungen seit der Epochenwende 1989/1990 kaum zu verstehen ist. Der historische Blick auf national- und suprastaatliche Initiativen allein reicht nicht aus, um die gesellschaftliche Plausibilität, Anschlussfähigkeit und Akzeptanz der neuen statistischen Kategorisierungen für Bevölkerungsgruppen zu erklären. Entscheidend war, dass sie auch in Resonanz mit gesellschaftlich wirkmächtigen Fremd- und Selbstzuschreibungen standen, also auch mit neuen Subjektivierungsformen, die sich in den 1990er Jahren in der ausländischen Bevölkerung etablierten – allen voran die neuen Figuren der »Migrantin« und des »Migranten«.

5.8 Neue Subjektivitäten I – Migrantinnen melden sich zu Wort

Wenn heute von Migration und Integration gesprochen wird, dann ist die Figur des »Migranten« bzw. der »Migrantin« meist nicht weit. Auch in der jüngeren Migrationsforschung wurde in den letzten Jahren immer wieder die Notwendigkeit betont, der Perspektive von »Migranten und Migrantinnen als handlungsmächtige Akteure« in der Schweizer Geschichte stärkere Beachtung zu schenken.²⁵⁸ Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass diese Wörter bis Ende der 1980er Jahre in der Schweiz außer in Fachtexten weder als Selbst- noch als Fremdbezeichnung verbreitet waren. Auch in der Vernehmlassung zum Strategiebericht von 1989 waren die Rückmeldungen zur Frage, ob es neben etablierten Bezeichnungen wie »Ausländer« und »Flüchtling« den rechtlich unbestimmten Begriff des »Migranten« überhaupt brauchte, insgesamt nicht eindeutig ausgefallen. Wenn, dann waren hier entweder diejenigen gemeint, die in der politisch-medialen Arena zu der Zeit als »Wirtschaftsflüchtlinge« und »Asylanten« skandalisiert wurden, oder »Migrant« wurde als neuer Dachbegriff für verschiedene Einwandererkategorien verwendet. Doch bereits wenige Jahre später eigneten sich Frauen mit unterschiedlichen Einwanderungsgeschichten die Bezeichnung an, um sich gemeinsam zu stärken und zu organisieren. Zwei Entwicklungen trugen zu diesem gesellschaftlichen Bedeutungs- und Funktionswechsel des Begriffs bei: Zum einen waren seit Mitte der 1980er Jahre immer mehr nicht-staat-

258 Skenderovic, »Vom Gegenstand zum Akteur«, 2015, S. 7. Siehe auch Holenstein, Kury und Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte*, 2018, S. 15.

liche Beratungsstellen entstanden, die sich spezifisch an Frauen wandten, die aus Asien, Afrika und Lateinamerika in die Schweiz gekommen waren. Zum anderen organisierten sich Einwanderinnen aus außereuropäischen Ländern, insbesondere diejenigen mit einem höheren Bildungsgrad, in eigenen Solidaritätsinitiativen, die sowohl lokal verankert als auch international vernetzt waren. In Anbetracht der Globalisierung und Diversifizierung der Einwanderung in die Schweiz nach sozialer, nationaler und ethnischer Herkunft und Aufenthaltsstatus seit den 1980er Jahren, bildete die Bezeichnung »Migrantin« eine Brücke, die solidarisches Handeln und gemeinsame Organisation ermöglichte.

Frauen aus dem Süden

1995 widmete sich die feministische Zeitschrift *Olympe* dem Thema »Frauen in der Fremde«. In dem Themenheft sollte es darum gehen, die Lebenssituation ausländischer Frauen in der Schweiz, vor allem »aus dem Süden«, näher zu beleuchten.²⁵⁹ Aus Sicht der Herausgeberinnen kamen die Perspektiven dieser Frauen in den migrationspolitischen Debatten, die rund um den Arbenz-Bericht in der Schweiz geführt wurden, zu kurz und wurden auf »Zahlen und Prozentangaben« reduziert. »Wenn von Migration die Rede ist«, so stellten sie fest, »wird selten von der Situation von Frauen ausgegangen. Sie werden als handelndes Subjekt kaum wahrgenommen«. Aus diesem Grund wollte frau bei *Olympe* einen neuen »Versuch« wagen: »Migrantinnen« wurden eingeladen, in der Redaktion des Heftes mitzuwirken und Beiträge in ihrer Sprache zu verfassen, die dann ins Deutsche übersetzt wurden. Das Schreiben wurde als dialogischer Prozess »interkultureller Auseinandersetzung« verstanden.²⁶⁰ Die Autorinnen-Informationen am Ende des Hefts gaben einen Überblick über die soziale Zusammensetzung und Hintergründe der beteiligten Frauen »aus dem Süden«:²⁶¹

Jael Bueno, Bolivianerin, Soziologin, Koordinatorin der Frauenorganisation NOSOTRAS, lebt seit 4 Jahren in der Schweiz.

Cevahir, Kurdin aus Dersim, Feministin, wohnt im Aargau, forscht über die Auswirkungen des Krieges auf die kurdischen Frauen.

Marcelina Gschwend-Manalo ist ursprünglich Bau-Ingenieurin, seit 1973 in

259 Jael Bueno et al., »Zu dieser Ausgabe (Editorial)«, in: *Olympe – Feministische Arbeitshefte zur Politik (Themenheft: Wir leben hier. Frauen in der Fremde)* 2 (4), 1995, S. 4–8, hier: S. 4.

260 Ebenda, S. 5.

261 Die folgenden Personeninformationen sind wortwörtlich zitiert (von Seite 114 des Themenhefts). Nur bei Anni Hefti-Misa, Maud Lebert und Amsale Alemu Mulugeta wurden die Herkunftsländer ergänzt, die nur bei diesen drei Autorinnen nicht angegeben waren.

der Schweiz. Sie ist Leiterin des Tuluyang Pinoy (Anlaufstelle für Filipinas), Mitglied des Babaylan-Netzwerks, arbeitet im Frauenhaus und macht eine Ausbildung an der Schule für Sozialarbeit.

Anni Hefi-Misa, von den Philippinen, Studium in Los Angeles, USA, Abschluss in Psychologie, seit 1978 wohnhaft in der Schweiz im Emmental, seit 5 Jahren Mitarbeiterin im BAFAM (Beratungsstelle für ausländische Frauen und ihre Familien) in Bern.

Maud Lebert, Dr. phil. Sozialpädagogin, Zürich. Geboren in Indonesien. Tätigkeiten im internationalen Netzwerk; Beratung von Frauen aus Asien und Afrika; politische Arbeit; Publikationen, Vorträge und Projekte über Migration und Gesundheit, Gewalt und Rassismus.

Maritza Le Breton Baumgartner stammt aus Chile. Sie studierte in Chile Anthropologie und in der Schweiz an der Universität Fribourg Sozialarbeit, Soziologie und Ethnologie. Tätig im Fraueninformationszentrum Dritte Welt (FIZ) in Zürich.

Zeedah Meierhofer-Mangeli, Mutter, Sozialpädagogin und Entwicklungshelferin kenianischer Herkunft in der Schweiz, Mitarbeiterin im Treffpunkt Schwarzer Frauen und im Migrantinnen Forum Schweiz.

Amsale Alemu Mulugeta, Sozialarbeiterin äthiopischer Herkunft, arbeitet bei der Stiftung Kinderdorf Pestalozzi in den Bereichen Information, Vernetzung und interkulturelle Pädagogik, speziell bei SABIA, (ein Mutter-Kind-Projekt als interkulturelle Wohngemeinschaft); aktiv im Migrantinnen Forum.

Für ihr Anliegen, den »Migrantinnen« eine Stimme zu geben, konnten die Herausgeberinnen der *Olympe* auf Frauen-Netzwerke zurückgreifen, die seit Mitte der 1980er Jahre in der Schweiz entstanden waren. Im Zuge der neuen außereuropäischen Einwanderung, die vor allem über den Asylweg oder bei den Frauen auch über die Heirat mit Schweizer Männern erfolgte, begannen einheimische Feministinnen in den humanitären Organisationen und Hilfswerken Beratungsangebote speziell für Frauen »aus dem Süden« aufzubauen. Sie knüpften dabei an die Arbeit mit Fremdarbeiterfrauen bzw. »Wanderarbeiterinnen« in den späten 1970er Jahren an. Wegweisend war das Dritte-Welt-Fraueninformationszentrum, das 1985 aus der entwicklungs-politischen Erklärung von Bern hervorgegangen war. Das FIZ unterstützte Frauen aus Asien, Afrika, Lateinamerika und später aus Osteuropa, die im Zuge von Frauenhandel und (Zwangs-)Prostitution in die Schweiz gekommen waren. Im selben Jahr lancierte der Christliche Friedensdienst CFD ein Projekt für »Frauenflüchtlinge«, in dessen Rahmen später das Frauenhaus FEMIA eingerichtet wurde. Derartige Beratungsstellen entstanden in der

zweiten Hälfte der 1980er Jahre landesweit und koordinierten sich 1990 im »Netzwerk Frauenflüchtlinge«. ²⁶²

Das Netzwerk der Beratungsstellen bot auch ein neues Arbeitsfeld vor allem für gebildete Frauen »aus dem Süden«, deren ausländischen Diplome in der Schweiz selten anerkannt wurden. Aufgrund ihrer Sprach- und Kulturkenntnisse nahmen sie eine vermittelnde Rolle ein. Dies traf auch auf einige der Autorinnen des *Olympe*-Themenheftes von 1995 zu: Die chilenische Soziologin Maritza Le Breton Baumgartner arbeitete in der FIZ und die philippinische Psychologin Anni Hefti-Misa für die Berner Beratungsstelle für ausländische Frauen und ihre Familien BAFAM. ²⁶³ Gleichzeitig fingen Frauen aus Asien, Lateinamerika und Afrika in der Schweiz an, sich selbst zu organisieren und gründeten entsprechende Begegnungsorte, Anlaufstellen und Selbsthilfegruppen. Einige Autorinnen des *Olympe*-Themenheftes wirkten maßgeblich an solchen Initiativen mit: So engagierte sich etwa Marcelina Gschwend-Manalo am philippinischen Zentrum *Tuluyang Pinoy* in Zürich, das bereits 1988 die Arbeit aufnahm. ²⁶⁴ Die bolivianische Soziologin Jael Bueno gründete 1992 das Netzwerk *NOSOTRAS – Wir Frauen* von und für lateinamerikanische Frauen. ²⁶⁵ Bueno war 1991 für die Ehe mit einem Schweizer ins Land gekommen. Bereits in Bolivien war sie in der Frauenbewegung aktiv gewesen und hatte dort ein Studienzentrum für Frauen gegründet. In der Schweiz setzte sie diese Arbeit fort, auch weil es, wie sie sich erinnert, kaum Einrichtungen speziell für Frauen »aus dem Süden« gab. Das Netzwerk *NOSOTRAS* baute eine Informationsplattform in spanischer, portugiesischer und deutscher Sprache auf und produzierte zusammen mit den Frauen ein Radioprogramm in lokalen Sendern wie dem Zürcher Radio LoRa. Auch wenn die meiste Arbeit ehrenamtlich war, wurde das Projekt mit Mitteln der lokalen Gleichstellungsbehörden unterstützt, die zu der Zeit entstanden. Ein weiteres Beispiel war der Zürcher Treffpunkt Schwarzer Frauen, der 1993 die Türen öffnete. ²⁶⁶ Die Begegnungsstätte wurde von der Gruppe Women of Black Heritage um die kenianisch-stämmige Sozialpädagogin Zeedah

²⁶² Lanz und Zülfe, *Die Fremdmacher*, 2006, S. 88.

²⁶³ Interviews mit Anni Hefti-Misa, 8. Januar 2020, Zürich, und Maritza Le Breton, 4. Mai 2020 (Video-Interview).

²⁶⁴ Information von der Webseite des Philippine Center Zurich – Tuluyang Pinoy: <https://tp.typepad.com/about.html> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

²⁶⁵ Telefon-Interview mit Jael Bueno, 12. April 2021.

²⁶⁶ Telefon-Interview mit Zeedah Meierhofer-Mangeli, 14. April 2021 und Interview mit Simone Prodoliet, 5. August 2019, Bern. Sowie: Shelley Berlowitz und Zeedah Meierhofer-Mangeli, »HerStory. Die Geschichte des Treffpunkts Schwarzer Frauen«, in: *Terra incognita? Der Treffpunkt Schwarzer Frauen in Zürich*, hg. von Shelley Berlowitz, Elisabeth Joris und Zeedah Meierhofer-Mangeli, Zürich: Limmat-Verlag 2013, S. 42–90, hier: S. 45 f.



Abbildung 48: Treffpunkt Schwarzer Frauen im Schweizer Fernsehen (Quelle: DRS Forum, 7. Juni 1993, Still bei 4:54min, SRF Medienarchiv FARO)

Meierhofer-Mangeli gegründet und erhielt dabei auch von der Caritas und der Paulus-Akademie Unterstützung. Meierhofer-Mangeli hatte bereits in den 1980er Jahren nach einer Veranstaltung mit der afroamerikanischen Schriftstellerin und Aktivistin Audre Lorde in Zürich begonnen, Schwarze Frauen in der Schweiz zu vernetzen. Auch in anderen Städten entstanden ähnliche Initiativen der Selbstorganisation von Frauen »aus dem Süden«, auch von thailändischen, tibetischen, tamilischen, türkischen und kurdischen Frauen, die insbesondere in Basel stark vertreten waren.

Die neuen Initiativen der Einwanderinnen »aus dem Süden« waren in internationale Netzwerke eingebunden. Die Women of Black Heritage kooperierten mit der panafrikanischen NGO Akina Mama wa Afrika (Swahili für: Solidarität zwischen afrikanischen Frauen), die ihren Sitz zu der Zeit in London hatte, sowie dem Black Women & Europe Network BWEN mit Sitz in Brüssel.²⁶⁷ Die lateinamerikanischen Frauen in der Schweiz waren Teil

²⁶⁷ Ebenda, S. 49. Siehe auch: <https://www.akinamamawaafrika.org> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

des 1992 gegründeten europäischen Netzwerks *Aqui Nosotras* (spanisch für: *Wir Frauen hier*).²⁶⁸ Die philippinischen Frauen wirkten im Netzwerk *Babaylan* mit (eine Bezeichnung für vorkoloniale Schamaninnen auf den Philippinen), das sich 1992 auf einer Tagung in Barcelona konstituierte und in über dreizehn europäischen Ländern vertreten war. Zudem wurden herkunftsübergreifende Organisationen aufgebaut, etwa 1992 das *Migrants Forum in Europe* mit Sitz in Brüssel oder kurz zuvor das Netzwerk *Black and Migrant Women in Europe*. Die internationale Vernetzung der Frauen »aus dem Süden« in der Schweiz reagierte somit auch auf die Gründung der EU und den Aufbau einer europäischen Migrationspolitik. Dabei orientierte frau sich auch an den Bezeichnungen, die in diesem internationalen Kontext verwendet wurden, allen voran: »Migrantin«.

Die ersten »Migrantinnen-Foren«

Die Bezeichnung »Migrantin« wurde in den frühen 1990er Jahren im Deutschen zunehmend geläufiger.²⁶⁹ Über den Austausch der Frauen in internationalen Organisationen und mit Debattenkontexten in anderen europäischen Ländern wie Deutschland und Österreich gelangte sie in die Schweiz.²⁷⁰ Die Selbstbezeichnung »Migrantin« war mit einer politischen Positionierung verbunden und wurde als bewusster Gegenentwurf zum »Ausländer« verstanden. Diese omnipräsente Fremdbezeichnung wurde abgelehnt, weil damit aus Sicht der Frauen zum einen ein dauerhafter Fremdheitsstatus verbunden war, anstatt als Teil der Gesellschaft angesehen zu werden, und weil sie zum anderen zumeist im generischen Maskulinum gesetzt war und damit die spezifische Perspektive von Frauen in der Emigration ausblendete.

Ab 1994 gab das NOSOTRAS-Netzwerk die »Zeitschrift von und für Migrantinnen« heraus. Derartige Periodika und Rundbriefe spielten eine wichtige Rolle im Informationsaustausch zwischen selbstorganisierten Initiativen von migrierten Frauen, humanitären Einrichtungen und feministischen Kontexten, national und international.²⁷¹ Im Medium dieses Kommunikationsnetzes näherten sich die Selbst- und Fremdbezeichnungen der Frauen »aus dem Süden« in der deutschsprachigen Schweiz in der ersten Hälfte der 1990er Jahre an. So wurde das FEMIA-Haus für Flüchtlingsfrauen, das ebenfalls eine Zeitschrift herausgab, 1994 zum Kultur- und Bildungshaus für

²⁶⁸ Siehe die Zeitschriftenschau und Liste mit Organisationen im *Olympe-Themenheft von 1995*, S. 139.

²⁶⁹ Interview mit Anni Hefti-Misa, 8. Januar 2020, Zürich.

²⁷⁰ Telefon-Interview mit Jael Bueno, 12. April 2021.

²⁷¹ Siehe hierzu nochmals die Zeitschriftenschau im *Olympe-Themenheft von 1995*, Seite 138–142.

Migrantinnen umbenannt. Das Haus wurde zwar nicht von Migrantinnen geleitet, stellte ihnen jedoch Ressourcen wie Deutschkurse zur Verfügung. Wichtig war auch die Arbeit kirchlicher Einrichtungen und speziell der katholischen Paulus-Akademie. Die Leiterin der Abteilung Veranstaltungen, Birgit Keller, traf sich in Zürich regelmäßig mit Akteurinnen aus den Netzwerken der neuen Einwanderinnen und organisierte mit ihnen zusammen Veranstaltungen zum Thema Migration und Rassismus.²⁷²

Die Bezeichnung »Migrantin« schuf einen gemeinsamen »pluriethnischen« Rahmen für eingewanderte Frauen, die in unterschiedlichen Netzwerken organisiert waren.²⁷³ Der Zusammenhalt dieser Gruppen basierte meist auf geteilter Herkunft, Sprache, Religionszugehörigkeit und kultureller Identität. Darüber hinaus gab es gerade zwischen den Protagonistinnen in diesen Netzwerken weitere wichtige Gemeinsamkeiten, die in der Bezeichnung »Migrantin« Ausdruck fanden. So waren viele von ihnen gebildet und hatten einen Schweizer Ehemann. Sie teilten eine feministische Haltung und entsprechenden politischen Habitus. Gleichzeitig waren viele von ihnen mit der Tatsache konfrontiert, dass sie im Alltag nicht selten als ungebildete, arme und zuweilen auch »gekaufte Frauen« wahrgenommen wurden, denen mit Mitleid oder Ablehnung begegnet wurde. Die Diskrepanz zwischen dem eigenen Bildungshintergrund und diesen Zuschreibungen war groß und bestimmte die Erfahrungswelt der Frauen in der Schweiz.²⁷⁴ Die gemeinsame Ausgrenzungs- und speziell die Rassismuserfahrung bildete eine wichtige identifikatorische Grundlage für solidarisches Handeln und förderte den regelmäßigen Austausch vor allem zwischen den lateinamerikanischen, philippinischen und Schwarzen Frauen im ersten »Migrantinnen-Forum« der Schweiz, das 1994 in Zürich gegründet wurde.

Die Zunahme rassistischer Übergriffe und Gewalttaten in den frühen 1990er Jahren in der Schweiz und anderen europäischen Ländern verstärkte die Relevanz des Themas aus Sicht der Frauen. Ein wichtiger Bezugspunkt der »Migrantinnen« waren auch die wenigen Frauen »aus dem Süden« in der Schweiz, die sich zu der Zeit wissenschaftlich mit dem Thema auseinandersetzten. So tauschten sich Mitglieder des Migrantinnenforums in Zürich immer wieder mit der schweizerisch-iranischen Pädagogin Gita Steiner-Khamsi aus, die in den 1980er Jahren maßgeblich an der Entwicklung interkultureller Bildungsansätze in Zürich beteiligt gewesen war und durch ihre

272 Telefon-Interview mit Jael Bueno, 12. April 2021 & Berlowitz und Meierhofer-Mangeli, »HerStory«, 2013, S. 46 f.

273 Leimbacher et al. (Hg.), *Migrantinnen vernetzen sich*, 1997, S. 26.

274 Telefon-Interview Jael Bueno, 12. April 2021.

Studien in den USA und Kanada zu einer wichtigen Vertreterin multikultureller Ansätze in der Schweiz wurde.²⁷⁵ Eine weitere Bezugsperson, die auch an gemeinsamen Veranstaltungen der Migrantinnen mit der Paulus-Akademie teilnahm, war die Soziologin Cintia Meier-Mesquita, die in den 1980er Jahren Mitarbeiterin Hans-Joachim Hoffmann-Nowotnys an der Universität Zürich gewesen war. In den frühen 1990er Jahren führte sie eine Studie zur »Rückkehrwilligkeit tamilischer Flüchtlinge aus Sri Lanka« im Kontext der neuen Migrationsforschung an der Universität Bern durch.²⁷⁶ Vor dem Hintergrund ihrer eigenen Lebensgeschichte zwischen Indien, Mosambik, Portugal und der Schweiz brachte Meier-Mesquita Fragen der Migration, des Rassismus und der kolonialen Vergangenheit perspektivisch zusammen.²⁷⁷ Im Kontext der antirassistischen Bewegung in der Schweiz und speziell im Vorfeld der Abstimmung zur UNO-Antirassismus-Konvention konnte sie sich als universitär angebundene »Rassismusforscherin« in den öffentlichen Debatten profilieren.²⁷⁸ 1995 wurde sie aufgrund dieser Arbeit in die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR berufen.

Das Aufkommen der Selbstbezeichnung »Migrantin« in den frühen 1990er Jahren deutet an, dass es hinreichende Gemeinsamkeiten und geteilte Erfahrungswelten zwischen verschiedenen Gruppen von eingewanderten Frauen in der Schweiz gab. Gleichzeitig war die Notwendigkeit, auf diesen ursprünglich technischen Begriff aus internationalen Fachdebatten zurückzugreifen, auch Ausdruck bestehender Differenzen, Spannungen und Konflikte. Eine zentrale Trennlinie folgte aus den diversen Einwanderungsformen und den entsprechenden Aufenthaltstiteln der Frauen. Die rechtlichen Unterschiede zwischen ausländischen Ehefrauen von Schweizern – die mit dem neuen Bürgerrecht ab 1992 nicht mehr automatisch eingebürgert wurden –, Frauen mit offizieller Arbeitserlaubnis aus EU/EFTA-Ländern oder dem »Dritten Kreis«, Frauen, die im Asylverfahren oder bereits abgelehnt waren, anerkannten

275 Telefon-Interview mit Zeedah Meierhofer-Mangeli, 14. April 2021.

276 Cintia Meier-Mesquita, »Determinanten der Rückkehrwilligkeit: Eine Pilotstudie unter tamilischen Flüchtlingen aus Sri Lanka«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 31993, S. 259–274.

277 Cintia Meier-Mesquita, »Rasse, Rassismus und Rassentheorien. Die Entstehung des Rassismus und das Bild der aussereuropäischen Völker in Europa«, in: *Fremd im Paradies. Migration und Rassismus*, hg. von Udo Rauchfleisch, Basel: Lenos Verlag 1994, S. 45–60. Interview mit Cintia Meier-Mesquita, 31. Oktober 2017, Zürich.

278 »Eine Rassismusforscherin spricht über die Hintergründe der Fremdenfeindlichkeit«, *Freiburger Nachrichten*, 20. September 1994. Siehe etwa auch folgenden Artikel zu ihrer Arbeit: Barbara Hasler, »Was Rassismus ist, sollen nicht die Täter definieren«, *Tages-Anzeiger*, 6. September 1994.

Flüchtlingen und illegalisierten Frauen waren immens und mit unterschiedlichen Interessen und sozialen Realitäten verbunden. Die Frauen, die sich in den frühen 1990er Jahren in der Schweiz als »Migrantinnen« bezeichneten, unterschieden sich von den alten Fremdarbeiterinnen nicht nur aufgrund ihrer außereuropäischen Herkunft, sondern auch durch ihre soziale Verortung in der Schweizer Gesellschaft: Die große Mehrheit der Italienerinnen und Spanierinnen war schon länger im Land, hatte keine höhere Bildung und war nicht mit Schweizer Männern verheiratet. Sie bewegte sich auch nicht in feministischen Kreisen mit intellektuellen Aktivistinnen, sondern war allenfalls in Gewerkschaften, Kulturvereinen oder Kirchengemeinden organisiert. Auch neue identitätspolitische Vorstellungen von Selbstorganisation, beispielsweise im Kontext des Treffpunkts Schwarzer Frauen, bewegten sich auf einem schmalen Grat zwischen Empowerment bzw. »advocacy« für die eigene Peergroup und Abgrenzung gegenüber anderen, zwischen Solidarisierung und Entsolidarisierung.²⁷⁹ Weitere Differenzen zwischen Einwanderinnen folgten aus den Konflikten in den Herkunftsländern, die sich in der Schweiz fortsetzten, etwa im Fall der KurdInnen aus der Türkei, und in den 1990er Jahren angesichts der Balkankriege unter Menschen aus Ex-Jugoslawien.²⁸⁰ Die übergreifende Subjektivität der »Migrantin« schuf Raum für neue solidarische Praktiken, blieb aber aufgrund bestehender Differenzen durchaus auch prekär und ambivalent.²⁸¹

Die Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking

Der größere politische Rahmen, in dem sich die fragile neue Subjektivität der »Migrantin« stabilisierte, waren internationale Debatten zur »Feminisierung der Migration«.²⁸² In der Vorbereitung auf den 4. Weltfrauenkongress der UNO in Peking im Jahr 1995 beschlossen die Schweizer Nicht-Regierungsorganisationen, das Thema ins Zentrum zu rücken. Federführend war hier

279 Berlowitz und Meierhofer-Mangeli, »HerStory«, 2013, S. 77f.

280 Diese Spaltungen zeigten sich auch unter den ausländischen Mitgliedern der EKA und in den Gewerkschaften. Telefon-Interview Fulvio Caccia, 6. April 2021. Siehe auch: Protestbrief des Kroatischen Kulturvereins an das Zentralsekretariat der Gewerkschaft Bau und Industrie, 20. Juni 1994, in: SSA Ar GBI 01C-0037 (GBI / Mitgliedergruppe Ausländische Arbeitnehmer, 1992–1994).

281 Mit folgenden Protagonistinnen der Foren wurden Interviews durchgeführt: Jael Bueno, Maritza Le Breton, Anni Hefti-Misa, Zeedah Meierhofer-Mangeli, Isabelle My Hanh Derungs, Beatriz Paiva Keller, Maud Lebert.

282 Siehe hier etwa in entwicklungspolitischen Kontexten in Deutschland: Lydia Potts, »Migrantinnen im Weltmarkt für Arbeitskraft«, in: *Heute hier – morgen fort, Migration, Rassismus und die (Un)Ordnung des Weltmarkts*, hg. von Arbeitsgruppe 501, Freiburg im Breisgau: Informationszentrum Dritte Welt iz3w 1993, S. 84–87.

unter anderem der 1990 gegründete feministische Frauenrat für Außenpolitik FrAu und speziell die Soziologin und Aktivistin Anni Lanz, die eine informelle Vorbereitungsgruppe zum NGO- Kongress koordinierte, der parallel zum Kongress der offiziellen nationalen Delegationen stattfand.

Lanz hatte erst in Basel und dann in Zürich bei Peter Heintz und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny Soziologie studiert. In diesem Rahmen setzte sie sich auch mit dem Themenfeld Migration und Entwicklung auseinander.²⁸³ Bereits während ihres Studiums wirkte sie in Dritte-Welt-Läden und autonomen Projekten wie dem selbstverwalteten Basler Restaurant Hirscheneck mit und kam hier mit Frauen »aus dem Süden« in Kontakt. Mitte der 1980er Jahre begann Lanz, sich in der neuen Asylbewegung zu engagieren, unter anderem im Asylkomitee Basel. Ab 1987 beriet sie türkische bzw. kurdische Frauen in der Basler Anlaufstelle Manolya (türkisch: Magnolie), brachte sich aber auch in Zürich ein. Ihr politisches Interesse richtete sich vor allem auf die Situation von eingewanderten Frauen zwischen Asylwesen, Arbeitsmarkt und »Illegalisierung«.²⁸⁴ Zusammen mit der Historikerin Elisabeth Joris lud sie Vertreterinnen der neuen »Migrantinnen«-Organisationen ein, in der informellen Vorbereitungsgruppe für den 4. Weltfrauenkongress in Peking mitzuwirken. Lanz konnte auf bestehende Netzwerke von Frauenorganisationen zurückgreifen. Bereits auf dem ersten Koordinationstreffen im November 1994 war das Zürcher Migrantinnen-Forum vertreten.²⁸⁵ In der »AG Migration« der Vorbereitungsgruppe der NGOs wirkten unter anderen Zeedah Meierhofer-Mangeli vom Treffpunkt Schwarzer Frauen, Anni Hefti-Misa vom philippinischen Babaylan-Netzwerk sowie die indonesische Sozialpädagogin Maud Lebert mit, die bereits 1954 in die Schweiz gekommen war. Sie war bei der FIZ in der Frauenberatung tätig und ebenfalls Mitglied des Zürcher Migrantinnen-Forums.²⁸⁶ Als Vertreterin des Schweizer NGO-Forums nahm Lebert im Juli 1995 auch an einer Tagung des Europarats in Straßburg zu »Frauen und Migration« teil. Organisiert wurde die Veranstaltung von einer ExpertInnengruppe des Europarates für Migration, kulturelle Verschiedenheit und Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern, die im Jahr zuvor eingerichtet worden war. Leberts

283 Interview mit Anni Lanz, 8. Oktober 2019, Basel.

284 Zu Begriff und Geschichte der Illegalisierung siehe: Serhat Karakayali, *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld: transcript 2008.

285 Anni Lanz, Rückblick auf die Vorbereitungs-Koordinationsarbeit der NGOs, undatiert, wahrscheinlich 1996, in: Privatarchiv Anni Lanz (Unterlagen der NGO Vorbereitungsgruppe zur Weltfrauenkonferenz Peking 1995).

286 Interview mit Maud Lebert, 14. August 2019, Zürich.

Bericht über die Tagung verdeutlicht die Spannungen, die auch zwischen »den Migrantinnen« und europäischen FeministInnen zu Tage traten, denen sie einen »paternalistischen Ton« attestierte.²⁸⁷ Die gemischte Vorbereitungsgruppe der schweizerischen NGOs adressierte hingegen die Situation der »Migrantinnen« offensiv und stellte Forderungen, die von der gemeinsamen Arbeitsgruppe Migration ausgearbeitet worden waren. So sollte der »bedeutende wirtschaftliche Beitrag der Migrantinnen« anerkannt und die »Ausgrenzung der Migrantinnen aus wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereichen« beendet werden. Vor allem sollte »Frauenflüchtlingen« ein besonderer Schutz gewährt werden.²⁸⁸

In das Bild einer ambivalenten Kooperation zwischen einheimischen und eingewanderten Feministinnen passte, dass sich die Hoffnung der NGOs darauf, dass die »Migrantinnen« als Teil der offiziellen Schweizer Delegation zum Regierungsforum in Peking reisen konnten, im Sommer 1995 zerschlug.²⁸⁹ Stattdessen nahmen Meierhofer-Mangeli, Hefti-Misa und Lebert mit rund vierzig weiteren Frauen aus der Schweiz am parallelen NGO-Forum teil, das rund fünfzig Kilometer nordöstlich von Peking in Huairou stattfand.

Als Vertreterin philippinischer Frauen reiste Anni Hefti-Misa im sogenannten »Friedenszug« zusammen mit 223 Frauen und acht Männern von Helsinki nach Peking.²⁹⁰ Die Anreise war, wie sie später berichtete, ein mehrtägliches »Experiment zum Leben in einer multikulturellen Gesellschaft«, mit anregendem Austausch aber auch mit handfesten Konflikten.²⁹¹ Sowohl im Hinblick auf die »privilegierten Vertreterinnen« wie auch unter den »Südfrauen« zeichneten sich bereits auf der Zugfahrt Spannungen ab, etwa rund um das Thema Rassismus, das vor allem von Schwarzen Frauen aus den

287 Maude Lebert, »Bericht zur Tagung: Frauen und Migration – Die Durchsetzung des Grundrechts auf Gleichheit in einem Umfeld kultureller Verschiedenheit, 4.–5. Juli 1995 in Strassburg«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 120–123, hier: S. 122.

288 Informelle Vorbereitungsgruppe der schweizerischen Nichtregierungsorganisationen, Die Forderungen der Arbeitsgruppen der Frauen NGOs in der Schweiz, Fourth World Conference on Women, Beijing, China 4.–15. September 1995, S. 3, in: Privatarhiv Anni Lanz. Siehe dazu auch in den Medien: »Klartext statt nette Worte, 4. Weltfrauenkongress: Schweizer Organisationen wollen mitreden«, *Luzerner Zeitung*, 16. August 1995, in: Privatarhiv: Anni Lanz (Presse-schau zur Weltfrauenkonferenz Peking 1995).

289 Editorial, »Feuer im Dach des NGO-Forums«, in: *Emanzipation. Feministische Zeitschrift für kritische Frauen* 21 (2), 1995, S. 25.

290 Maria Helena Nyberg, »Mit dem Friedenszug Frauen ins Reiche der Mitte«, *Basler Zeitung*, 30. September 1995, in: Privatarhiv: Anni Lanz.

291 Anni Hefti-Misa et al., »Tagungsberichte: Rund um die vierte Weltfrauenkonferenz in Peking«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 108–118, hier: S. 109.



Abbildung 49: Peace Train (Quelle: Oswald Iten, Der Friedens-Zug der Frauen nach China, Neue Zürcher Zeitung NZZ, 9./10. September 1995, S. 82)

USA eingebracht wurde.²⁹² Gleichzeitig bot der Begriff der »Migrantin«, wie Zeedah Meierhofer-Mangeli im Anschluss an den Kongress in China betonte, eine Grundlage für neue Solidaritäten und internationale Vernetzung. Sie stellte fest: »Wir mussten einen neuen Umgang mit Sprache finden. Nicht etwa, dass ich hätte Chinesisch lernen müssen. Vielmehr wurde es bedeutungsvoll, wenn wir von »uns Migrantinnen« sprachen, keine einzige der vielen nicht in der Heimat Lebenden auszuschliessen, weder die landesintern oder permanent Vertriebene, noch die Flüchtende, Asylsuchende, die Migrantin mit oder ohne Aufenthaltsbewilligung.«²⁹³

Während sich die Teilnehmerinnen des NGO-Forums eingehend mit der Situation von Migrantinnen auseinandersetzten, wurde das Thema Migration auf der offiziellen Weltfrauenkonferenz, wie sich im Vorfeld schon abgezeichnet hatte, kaum behandelt. Die Historikerin und Vertreterin des Frauenrats für Außenpolitik FrAu Elisabeth Joris berichtete, dass sich die »Nordfrauen« eher für die Menschenrechtsprobleme und die Lage

²⁹² Interview mit Anni Hefti-Misa, 8. Januar 2020, Zürich. Siehe dazu auch: Oswald Iten, »Der Friedens-Zug der Frauen nach China«, NZZ, 9./10. September 1995, S. 80, in: Privatarhiv: Anni Lanz.

²⁹³ Hefti-Misa et al., »Tagungsberichte: Rund um die vierte Weltfrauenkonferenz in Peking«, 1995, S. 113f.

der Tibeterinnen in China interessierten als für wirtschaftliche Fragen und Migration.²⁹⁴ Trotz dieser Enttäuschung stärkte die Teilnahme am NGO-Forum die Position der »Migrantinnen« in der Schweiz. In der Folge der Weltfrauenkonferenz wurden frauenspezifische Fluchtgründe in die Asylgesetzgebung aufgenommen, mit Unterstützung der jüdischen SP-Bundesrätin Ruth Dreifuss, die die offizielle Schweizer Delegation an der Weltfrauenkonferenz geleitet hatte.²⁹⁵ Auch die neue Subjektivität der »Migrantin« wurde in Selbst- als auch Fremdwahrnehmung weiter stabilisiert. Wichtig war hier die Zusammenarbeit in der feministischen Zeitschrift *Olympe*, die nach der Weltfrauenkonferenz das bereits erwähnte, erste gemeinsame Heft mit den »Migrantinnen« herausgab und ihnen in der weiteren Zusammenarbeit eine wichtige öffentliche Plattform bot. Die neue Rolle Bedeutung der »Migrantinnen« zeigte sich auch in den migrations- und integrationspolitischen Debatten, die nach der Botschaft des Bundesrates Ende 1995 in der Schweiz in eine neue Phase gingen.

Nach der Rückkehr aus China initiierte Anni Hefti-Misa zusammen mit anderen Frauen ein zweites Migrantinnen-Forum in Bern.²⁹⁶ Die wöchentlichen Treffen fanden in den Räumen der Beratungsstelle für ausländische Frauen und deren Familien BAFAM statt, wo Hefti-Misa arbeitete. Schon kurze Zeit später wirkte eine Vertreterin des Migrantinnenforums, die Psychologin Beatriz Paiva Keller, die Mitglied der brasilianischen Frauengruppe »Atitude« war, in der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Berner Integrationsleitbildes mit. Mit Unterstützung der katholischen Paulus-Akademie, die bereits 1975 zusammen mit dem Tagungszentrum in Boldern das erste große Treffen ausländischer Frauen ermöglicht hatte, organisierten das Berner Migrantinnen-Forum und die Mitstreiterinnen aus Zürich im November 1997 eine erste überregionale Vernetzungs-Tagung. Migrantinnen-Initiativen aus der Deutschschweiz wie der »Migrantinnenraum Aargau« trafen sich in Bern, »um die Integrationspolitik mitzugestalten«.²⁹⁷ In ihrem Hauptvortrag kritisierte Maritza Le Breton aus Zürich das Integrationskonzept der EKA, das aus ihrer Sicht die Migrantinnen aus dem »Dritten Kreis« ignorierte und sich im Geiste der Gastarbeit vor allem am Bild des südeuropäischen Fremdarbeiters orientierte.²⁹⁸ Positiver fiel die Einschätzung zum Berner Leitbild-Entwurf aus, der stärker auf Formen struktureller Diskriminierung einging und die Frage der Chancengleichheit ins Zentrum rückte. Die »Migrantinnen« sahen

294 Ebenda, S. 111 f.

295 Interview mit Anni Lanz, 8. Oktober 2019, Basel.

296 Telefon-Interview mit Beatriz Paiva Keller, 26. April 2021.

297 Leimbacher et al. (Hg.), *Migrantinnen vernetzen sich*, 1997.

298 Ebenda, S. 17.

Integration ebenfalls als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die staatlich verankert sein sollte und standen damit nicht nur aufgrund des Veranstaltungsortes – der Missione Cattolica Italiana in Bern – in der Tradition der Solidaritätsbewegung seit den 1960er Jahren, auch wenn das vielen nicht unbedingt bewusst war. Die »Migrantinnen« sprachen gleichzeitig aber auch die Sprache des neuen öffentlichen Managements: Die Organisatorinnen der Tagung setzten auf ein »zukunftsorientiertes, visionäres Denken«, in dem »partizipative Handlungsstrategien und konstruktive Lösungen« erarbeitet werden sollten. Integration wurde von ihnen als »dynamischer Prozess« verstanden, der von den Migrantinnen eine »permanente Aneignung von Wissen und Fertigkeiten aber auch Handlungsfähigkeiten« verlangte, »Spannungsfelder verursachen« konnte, zu »neuen Identitäten« führte und in dem »Potenziale« genutzt werden mussten, um »Selbstvertrauen« zu gewinnen.²⁹⁹ Für Frauen, deren ausländischen Studienabschlüsse in der Schweiz nicht anerkannt wurden, war die Frage ungenutzter »Ressourcen« ein sehr konkretes Anliegen.³⁰⁰

Die »Migrantinnen« lehnten den neuen Integrationsdiskurs nicht ab. Vielmehr schrieben sie sich mit der Berner Tagung, die auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurde, in ihn ein und prägten ihn mit.³⁰¹ Mehr noch: Sie positionierten sich als »Gesprächspartnerinnen« der Integrationspolitik. Migrantinnen-Foren besetzten die Leerstelle im dialogischen Integrationsdiskurs, die durch den Relevanzverlust des klassischen Fremdarbeiter-Ausländers und seiner Massenorganisationen, etwa der FCLIS, entstanden war. Dass die über achtzig Teilnehmerinnen am Ende der Tagung den Entscheid fällten, eine nationale »Migrantinnen-Dachorganisation« zu gründen, fügte sich in die repräsentationspolitische Dynamik der neuen Migrations- und Integrationspolitik ein.³⁰² Die Dachorganisation sollte sich als zentraler »Ansprechpartner« für öffentliche »Migrationsprojekte« und Dienstleister in der »Integrationshilfe« in der Schweiz profilieren. Hierzu forderten die »Migrantinnen« jedoch finanzielle Unterstützung von staatlicher und privater Seite. Dies war essenziell, da sich viele der Frauen, die in Bern zusammengekommen waren, ehrenamtlich einbrachten. Bei gleichzeitiger Kinderbetreuung war ein zusätzliches Engagement zu den jeweiligen eigenen Netzwerken kaum zu stemmen. Auch weil diese Finanzierung ausblieb,

299 Ebenda, S. 3.

300 Telefon-Interview mit Beatriz Paiva Keller, 26. April 2021.

301 Siehe zum Beispiel: Annette Hug, »Migrantinentagung in Bern. Eine andere Integration«, *Die Wochenzeitung WOZ*, 27. November 1997 & Eleftheria Xekalakis, »Aus Opfern werden Gesprächspartnerinnen«, *Tages-Anzeiger*, 22. November 1997.

302 Leimbacher et al. (Hg.), *Migrantinnen vernetzen sich*, 1997, S. 3 & 35.

verlief das Projekt einer Migrantinnen Koordinationsstelle Schweiz MKS bis 1999 im Sand.³⁰³

Im Zuge der integrationspolitischen Debatten wurde die Figur der »Migrantin« bis Ende der 1990er Jahre durch die des männlichen »Migranten« ergänzt. Zusammen avancierten die beiden Figuren zur Zielgruppe der neuen Integrationspolitik. So begann das Leitbild der Stadt Bern von 1999 mit der Feststellung: »Migrantinnen und Migranten tragen in der Schweiz wesentlich zum wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Leben und zur Gestaltung der Zukunft unseres Landes bei«. ³⁰⁴ Damit waren hier jedoch nicht mehr nur die »neuen« Einwanderinnen und Einwanderer gemeint, sondern auch die süd- und osteuropäischen Arbeitskräfte und deren Familien. Eine wichtige Rolle für diese Ausweitung und Verallgemeinerung der Subjektivität der »Migrantinnen und Migranten« als Selbstbezeichnung spielten die Gewerkschaften, speziell der Gewerkschaft Bau und Industrie GBI.

5.9 Neue Subjektivitäten II – MigrantInnen und Secondos in den Gewerkschaften

Die Schweizer Gewerkschaften hatten lange ein zwiespältiges Verhältnis zur Einwanderung:³⁰⁵ Einerseits stellten ausländische Arbeitskräfte seit den 1960er Jahren einen Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz dar, insbesondere in Industrie, Gastronomie und Agrarwirtschaft. Andererseits taten sich die Gewerkschaften schwer, ausländische Mitglieder einzubinden. Vorreiter der Integration waren in den 1970er Jahren die christlichen Gewerkschaften sowie die Gewerkschaft Bau und Holz GBH, eine Vorgängergewerkschaft der GBI. Unter der Leitung von Enzo Canonica öffnete sich die GBH für ausländische Mitglieder und entsprechende Interessengruppen. Nach der Abstimmung zur Mitenand-Initiative 1981 schuf die GBH erstmals ein Ausländerressort in der Zentralleitung.³⁰⁶ Bis Ende der 1980er Jahre stiegen nach und nach vor allem Spanier und Italiener innerhalb der Gewerkschaft in Kaderfunktionen auf.³⁰⁷ Mit den Verhandlungen

303 Telefon-Interview Jael Bueno, 12. April 2021. Beatriz Paiva Keller, Maritza Le Breton und Cornelia Mayinger, »MKS – Migrantinnen Koordinationsstelle Schweiz«, in: *Frauenfragen (Zeitschrift der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen)* 22 (2), 1999, S. 54.

304 Gemeinderat der Stadt Bern, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern*, 1999, S. 3.

305 Die maßgebliche historische Studie hierzu: Steinauer und Allmen, *Weg mit den Baracken*, 2000.

306 Interessengruppe Ausländische Arbeitnehmer, Tätigkeitsbericht 1979–1982, in: SSA Ar GBI 05C-0013 (Interessengruppe Ausländische Arbeitnehmer).

307 Siehe hierzu: GBH Ressort ausländische Arbeitnehmer, Organisationsbericht über die

zum EWR-Beitritt der Schweiz um 1990 öffnete sich für die Gewerkschaftslinken vor allem in der GBH Jahre rund zehn Jahre nach der Niederlage der Mitenand-Initiative ein neues Opportunitätsfenster, um die Forderung nach einer Abschaffung des Saisonierstatuts erneut aufzugreifen. Mit Unterstützung der ausländischen Kader und dem Schwung der Großdemonstration in Bern im September 1990 mit über 20.000 TeilnehmerInnen wurde der Zentralsekretär für ausländische Arbeitnehmer Vasco Pedrina, der sich zusammen mit anderen aus linker Sicht für einen EWR-Beitritt einsetzte, an die Spitze der GBH gewählt.³⁰⁸ Mit der Wahl des Tessiner Bäckersohns, der in Fribourg Volkswirtschaft studiert hatte, in der 68er-Studentenbewegung in marxistischen Gruppen politisiert worden war und bereits in der Mitenand-Bewegung mitgewirkt hatte, wurden die ausländischen Mitglieder in der Gewerkschaft gestärkt. Bei der Fusion der GBH mit der Gewerkschaft Textil, Chemie und Papier GTCP zur Gewerkschaft Bau und Industrie GBI im Jahr 1993 wurde entsprechend eine Restrukturierung der Interessengruppen »IG ausländische Arbeitnehmende« vorgenommen. Der Spanier Mariano Pacheco, der selbst als Saisonier in die Schweiz gekommen war und Pedrina bei seinem Aufstieg zum Gewerkschaftspräsidenten unterstützt hatte, übernahm im Zentralvorstand das Ressort für die ausländischen Mitglieder, die zu der Zeit rund drei Viertel der Mitgliedschaft der GBI ausmachten, und saß zudem in der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA ein.³⁰⁹ Aufgrund einer internen Befragung kam man in der GBI zu dem Schluss, dass zum einen ein stärkeres Augenmerk auf weibliche ausländische Mitglieder gelegt werden musste, die parallel auch in der »IG Frauen« organisiert sein konnten. Zum anderen stellte sich heraus, dass das gewerkschaftliche Betreuungsnetz die Diversifikation der Einwanderung seit den 1980er Jahren nicht mitvollzogen hatte.³¹⁰ Italienische und spanische Funktionäre waren trotz rückläufiger Zahlen stark vertreten, während insbesondere bei Mitgliedern aus Portugal, Ex-Jugoslawien und der Türkei Nachholbedarf bestand. Die Strukturen der ausländischen IGs sollten zudem nicht mehr nach Herkunftsländern organisiert sein, sondern stärker in die regionalen Gewerkschaftsstrukturen integriert werden.

gewerkschaftliche Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer, 16. Juni 1989, in: SSA Ar GBI 01E-0009 (Nationale Konferenz der Funktionäre und Sekretäre der Sektionen der ausländischen ArbeitnehmerInnen, 1990–1993).

308 Interview mit Vasco Pedrina, 26. Februar 2020, Zürich.

309 Ebenda. Sowie: Walter Schöni, Reorganisation der Interessengruppe Ausländische Arbeitnehmende der GBI, 1. Februar 1993, S. 2, in: SSA Ar GBI 01E-0009.

310 Ebenda, S. 3f.

Strukturwandel der Gewerkschaften

Die Ablehnung des EWR-Beitritts an der Urne kam auch für die GBI unerwartet. In der Folge setzte sie sich als größte Arbeitnehmerorganisation der Schweiz mit zu der Zeit rund 125.000 Mitgliedern für bilaterale Verträge zur Personenfreizügigkeit mit der EU ein,³¹¹ mit »flankierenden Massnahmen« zum Arbeitnehmerschutz und gegen Lohndumping sowie einer Abschaffung des Saisonierstatuts.³¹² Das Drei-Kreise-Modell des Bundesrats lehnte die GBI klar ab, insbesondere auch mit Blick auf die Restriktion der Einwanderung aus Jugoslawien bzw. den Nachfolgestaaten.³¹³ Im Hinblick auf das Migrationsgesetz, das im Sinne der Motion Stimmen erarbeitet werden sollte, war der GBI ebenso wie der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB gegen die rechtliche Zusammenführung von Asyl- und Ausländerpolitik, insbesondere in Form eines globalen »Migrationssaldos« im Sinne von Peter Arbenz. Gleichzeitig war man durchaus skeptisch, ob die Trennung der beiden Bereiche aufgrund der sozialen Realitäten der Einwanderung »mittel- und längerfristig« überhaupt noch haltbar war.³¹⁴ Bei der Forderung nach einer Abschaffung des Saisonierstatuts im Zuge der Verträge mit der EU konnte die GBI auf Unterstützung aus Teilen der Arbeitgeberverbände setzen, die im Sinne neoliberaler Ökonomen eine stärkere internationale Öffnung, Deregulierung der Ausländerpolitik und Einwanderung qualifizierterer Arbeitskräfte befürworteten.³¹⁵ Auch wenn sich der bilaterale Weg mit »flankierenden Massnahmen« auch aufgrund dieser besonderen Allianz politisch durchsetzte, gerieten die Gewerkschaften im Zuge des globalen Strukturwandels in den 1990er Jahren zunehmend unter Druck. Sie hatten mit Mitgliederschwund zu kämpfen, aufgrund der wirtschaftliche Krise, der Liberalisierung bzw. Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, der entsprechenden Korrosion von Kollektivarbeitsverträgen sowie der Technologisierung, Tertialisierung und Auslagerung von Arbeitsplätzen im globalen Standortwettbewerb.³¹⁶ Um dem drohenden Bedeutungsverlust etwas entgegenzusetzen, setzte die GBI unter der Leitung von Pedrina auf

311 <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017904/2012-06-07/> (aufgerufen: 25. Januar 2022).

312 Pedrina und Keller (Hg.), *Von der Kontingenzpolitik zur Personenfreizügigkeit*, 2018.

313 GBI, Diskussionspapier über die zukünftige Ausländerpolitik der Schweiz, 13. September 1993, in: SSA Ar GBI 05C-0009 (Ausländer-Politik, Allgemeines, 1988–1995).

314 Vasco Pedrina, Erwartungen der Gewerkschaften an die Ausländerpolitik der Schweiz, Vortrag an der Regionalkonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs der Nordwest- und Zentralschweiz sowie des Tessin in Agno, 10. Juni 1994, in: ebenda.

315 Interview mit Vasco Pedrina, 26. Februar 2020, Zürich. Siehe nochmals die beiden Weissbücher: Moser, *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb*, 1991; de Pury, Hauser und Schmid, *Mut zum Aufbruch*, 1995.

316 Mariano Pacheco, Erwartungen der Gewerkschaften an die Ausländerpolitik der Schweiz,

einem wegweisenden nationalen Kongress in Locarno 1996 auf eine Flucht nach vorne: Vermehrte Arbeitskämpfe und eine Reform der Strukturen hin zu einer interprofessionellen Gewerkschaft sollten mit einer stärkeren gesellschaftspolitischen Ausrichtung einhergehen. Insbesondere das Themenfeld der neuen Migrations- und Integrationspolitik bot sich für die GBI an, um sich als relevanter politischer Akteur in zivilgesellschaftlichen Bündnissen zu profilieren.³¹⁷ Dies entsprach den Anträgen der Interessenvertretungen der ausländischen Mitglieder auf dem Kongress in Locarno, die sich für einen gewerkschaftlichen Einsatz gegen das Drei-Kreise-Modell, Illegalisierung von Saisoniers, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sowie für eine neue Migrationspolitik und gesetzlich verankerte Integrationspolitik einsetzten.³¹⁸ Die GBI brachte sich in der Folge tatsächlich stärker in diese politischen Themenfelder ein und nahm auch zu den neuen städtischen Integrationsleitbildern Stellung.³¹⁹ Der SGB, in dessen Ko-Präsidium Vasco Pedrina seit 1994 einsaß, machte sich für eine neue staatliche Integrationspolitik stark und wurde unter anderem zum migrationspolitischen Konzept der Expertenkommission Migration 1997 angehört, das als »akzeptable Gesprächsgrundlage« angesehen wurde.³²⁰

Der Strategiewechsel der GBI nach dem Kongress von Locarno ging mit einer weiteren Organisationsreform einher: Der äußere führte zu einem inneren Strukturwandel. 1998 nahm die Kommission »Strukturen GBI 2000« die Arbeit auf. Im Hinblick auf die Rolle der Interessenvertretungen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die IGs keine »repräsentativen Organe« für spezielle Gruppen mehr sein sollten, sondern Strukturen, um Themen

Vortrag an der Herbsttagung der IGSA in Basel, 17. November 1994, in: SSA Ar GBI 05C-0056 (Integrations- und Ausländerpolitik der Gewerkschaften, Mappe 1993–1998).

317 Vasco Pedrina, Die politische Rolle der Gewerkschaften in der heutigen Gesellschaft, Vortrag am IBBH/EFBH/NBTF Seminar »Modernisierung der Gewerkschaften« in Luxemburg, 21./22. März 1997, in: ebenda.

318 Congrès '96, Propositions des sections, des régions, des conférences et des groupes d'intérêt à l'intention du congrès, 31. August 1996, in: SSA Ar GBI 01A-0014 (Ordentlicher Kongress GBI, Locarno: Anträge und Wahlvorschläge, 1996).

319 Stellungnahme der GBI, Sektion Zürich & Meilen, zum Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich, 17. August 1998, in: SSA Ar GBI 05C-0034 (Ausländer-, Integrationspolitik, Saisoniers, 1980–1995).

320 SGB, Für eine Integrationspolitik der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Thesen von Peter Sigrüst für den Vorstand, 12. Dezember 1995; SGB, Neues Konzept der Migrationspolitik: Akzeptable Diskussionsgrundlage, 29. August 1997 & Mariano Pacheco, »Etwas klüger geworden. Noch nicht das Gelbe vom Ei aber ein Schritt in die richtige Richtung, 2. September 1997«, in: ebenda. Expertenkommission Migration, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, 1997, S. 90.

zu setzen und die politische Arbeit in den jeweiligen Bereichen zu definieren und zu führen.³²¹ Eine interne Erhebung zum Stand der IG Ausländische Arbeitnehmende und der »Integration der ausländischen KollegInnen« in den regionalen Strukturen bestärkte die Einschätzung, dass es einen Paradigmenwechsel brauchte.³²² Der Landesvorstand der IG Ausländische Arbeitnehmende unterstützte dies und entschied, so teilte der türkische Gewerkschaftssekretär Mehmet Akyol der Struktur-Kommission mit, in Zukunft ebenfalls stärker »themen- und projektbezogen« zu arbeiten.³²³ Nach Annahme der Reformvorschläge, mit denen sich die GBI als »Teil der sozialen fortschrittlichen Kräfte in der Politik« auf nationaler Ebene verankern wollte, wurde im Zentralvorstand eine neue Interessengruppe Migration und Integration eingerichtet.³²⁴ Zuständig für den Bereich war Rita Schiavi, die bereits Ende der 1970er Jahre in der soziologischen Studie zu Frauen in der Emigration am Soziologischen Institut der Universität Zürich mitgewirkt hatte und die sich seitdem in der Gewerkschaftsbewegung für die Anliegen ausländischer ArbeitnehmerInnen einsetzte.³²⁵

Im März 2001 veranstaltete die GBI die erste landesweite »Migrationstagung« für GewerkschaftlerInnen. Anlass war ein kurz zuvor erschienenes Buch zur Geschichte der ImmigrantInnen in der Schweizer Gewerkschaftsbewegung.³²⁶ Die Autoren Jean Steinauer und Malik von Allmen vertraten die These, dass in den 1990er Jahren eine Ära der Einwanderung »aus den südlichen europäischen Ländern von Arbeiterinnen und Arbeitern, von erfahrenen Kämpferinnen und Kämpfern für soziale Rechte« zum Abschluss gekommen war. Die Frage, über die an der Tagung »Migration zwischen zwei Zyklen« in Zürich diskutiert wurde, lautete, wie sich die »Gewerkschaftsbewegung angesichts der neuen Migrationsströme, der immer wichtigeren Rolle der 2./3. Generation und der neuen vorherrschenden sozialen Ansichten« positionieren sollte.³²⁷ Dazu gehörte auch die neue Vorstellung von »Migra-

321 Zusammenfassung des Dokuments »GBI 2000«, 1998, in: SSA Ar GBI 02A-0015 1 (Strukturen GB 1997-1998).

322 Mariano Pacheco, Auswertung der Umfrage über die Integration der ausländischen KollegInnen, Auswertung der Umfrage Sektionen, 26. März 1998, in: ebenda.

323 M. Akyol, Bericht Landesvorstand Interessengruppe ausländischer Arbeitnehmender (IG AA) zu Händen Strukturkommission GBI, in: ebenda.

324 GBI Kongress 96 »Arbeit und Reichtum umverteilen«, Organisationsziele der GBI 1997-2000, Anträge der LDV an den Kongress, S. 1, in: SSA Ar GBI 01A-0014 & Reglement für die Interessengruppe Migration und Integration der GBI (Entwurf), 2000, in: SSA Ar GBI 05C-0038 (Migrationskommission, 2000-2004).

325 Interview mit Rita Schiavi, 10. Juni 2018, Zürich.

326 Steinauer und Allmen, *Weg mit den Baracken*, 2000.

327 Vasco Pedrina, Einladungsschreiben zur Nationalen Tagung der GBI, 30. März 2001,

tion als Ressource«. ³²⁸ Anders als die beiden Buchautoren argumentierte Migrationsbeauftragte im Zentralvorstand der GBI Rita Schiavi, dass die Unterschiede zwischen den alten und neuen Gruppen von Einwanderern nicht grundsätzlicher Art waren, weder politisch noch kulturell. Bei aller Diversifizierung der Migration verortete sie die eigentliche Veränderung im wirtschaftlichen Strukturwandel. ³²⁹ Die Geschichte der Migration und speziell die Rückprojektion des Begriffs »Migranten/-innen« auf die europäische Arbeitseinwanderung nach dem Zweiten Weltkrieg erlaubte es der GBI, eine Brücke zwischen den verschiedenen Gruppen von Mitgliedern zu bauen, als Grundlage gewerkschaftlicher Solidarität. Diesen Ansatz brachte die GBI auch im Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM ein, das 2001 mit Mitteln des neuen Integrationskredits und mit Unterstützung der EKA gegründet wurde. Anders als 1997 von den »Migrantinnen« angedacht, organisierten sich in diesem Dachverband sowohl Männer als auch Frauen, von verschiedenen Kontinenten, einschließlich Europa. Auch die »Zweite Generation« spielte hier nun eine wichtigere Rolle.

Die Zweite Generation in den Gewerkschaften

Im Mai 2001 wurde Vania Alleva als Gewerkschaftssekretärin für den Aufbau des Bereichs Migration und Integration sowie als Leitung der neuen nationalen Migrationskommission eingestellt. ³³⁰ Alleva war als Kind italienischer Saisoniers, einem Lastwagenfahrer und einer Schneiderin, in der Schweiz aufgewachsen und hatte in Rom Kunstgeschichte studiert. ³³¹ Damit repräsentierte sie eine soziale Gruppe, die nicht nur gesellschaftlich, sondern auch innerhalb der Gewerkschaften an Bedeutung gewonnen hatte: die »Zweite Generation« bzw. die sogenannten »Secondos«. 1993 war die Bezeichnung »Secondo« im experimentellen Dokumentarfilm »Babylon 2« des irakisch-schweizerischen Filmemachers Samir erstmals aus der Alltagssprache in den künstlerischen Diskurs überführt worden. Das wachsende Selbstbewusstsein der Secondas und Secondos kam, wie Samir in seinem Film zeigte, vor allem auch in der Hip-Hop-Kultur zum Ausdruck, die im Laufe der 1990er Jahre auch in der Schweiz an Bedeutung gewann. Die Praxis des

Migration zwischen zwei Zyklen, 5. Februar 2021, in: SSA Ar GBI 01C-0016 (Tagung zu Migration, 2001).

³²⁸ Treffen mit Jean Steinauer und Malik von Allmen vom 19. Dezember 2000, in: ebenda.

³²⁹ Vasco Pedrina, Schlussvotum zur GBI-Tagung: »Migration in der Schweiz zwischen zwei Zyklen: eine gewerkschaftliche Herausforderung«, Zürich, 30. Mai 2001, in: ebenda. Der Vertreter der ECAP Guglielmo Bozzolini teilte Schiavis Einschätzung.

³³⁰ GBI, Protokoll der Migrationskommissionssitzung vom 17. Mai 2001, in: ebenda.

³³¹ Interview mit Vania Alleva, 16. April 2020.



Abbildung 50: Secondos in der Schweiz (Quelle: Samir, Babylon 2, 1993, Stills bei 41:20–41:28min, 55:06min, 63:23min, 80:16min)

»Remix« von kulturellen Elementen und Zugehörigkeiten, auf der Hip-Hop basierte, passte zu den sozialen Realitäten einer zweiten Generation, die sich vom klassischen Assimilationsschema emanzipierte und bis zur Jahrtausendwende zunehmend eigenständige »hybride« Lebenswelten hervorbrachte.

Diese Entwicklung wurde auch in der Gewerkschaftsbewegung genau beobachtet. Auf der Migrationstagung der GBI von 2001 wurde dezidiert über die Rolle der »segondos (sic!)« in den Gewerkschaften gesprochen. 2002 ging der Begriff dann im Zuge der medialen Berichterstattung über 1. Mai-»Krawalle« negativ in den breiteren öffentlichen Diskurs ein.³³² Die Stadträtin und Polizeivorsteherin Esther Maurer stellte in der Tagesschau im Schweizer Fernsehen fest: »Wir haben heute nicht mehr einen Strassenkampf mit dem schwarzen Block gehabt, sondern es sind die Secondos, Leute, die in der ersten, zweiten, dritten Generation in der Schweiz leben, nicht besonders gut integriert sind, wenig Chancen erhalten von unserer Gesellschaft und sich dann lauthals und auch zum Teil gewalttätig am 1. Mai Gehör verschaffen wollen.« In Reaktion darauf gründeten sich in der Deutschschweiz erste Netzwerke von »Second@s«, die diesen Begriff als politische Selbstbezeichnung stark machten und sich damit in die laufenden Debatten um Migrations- und Integrationspolitik einbrachten.³³³ Zwei Wochen nach

332 Tagesschau Hauptausgabe, 1. Mai 2002, SRF Medienarchiv.

333 Zum 2002 gegründeten »Netzwerk Secondo« siehe: <http://www.secondo.net/pages/hintergrund.htm>. Zum 2003 gegründeten SP nahen Verein Second@s Plus siehe: <https://www.nzz.ch/schweiz/aktuelle-themen/dachverband-der-migranten-secondos-plus-will-sich-aufloe->



Abbildung 51: Iranische Diaspora mit zweiter Generation aus Deutschland im Türkei-Urlaub, Familientreffen mit Cousins aus dem Iran in Antalya, 1995 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)

dem Medienereignis von 2002 diskutierte die Migrationskommission der GBI zusammen mit dem Zentralvorstand die neuen Betreuungsstrukturen für ausländische KollegInnen und stellte hierbei fest, dass Integration nicht nur die »MigrantInnen der ersten Generation« betraf, sondern in spezifischer Form auch »MigrantInnen zweiter Generation«. ³³⁴ Die zunehmend breitere Bedeutung der Selbst- und Fremdbezeichnung von »Migrantinnen und Migranten« konvergierte in der ersten Hälfte der 2000er Jahre nicht nur im Gewerkschaftskontext mit der weiten Definition einer »Bevölkerung mit Migrationshintergrund«, die das Bundesamt für Statistik zur selben Zeit für das staatliche Integrationsmonitoring entwickelte. Die Konjunktur des Migrantischen um die Jahrtausendwende spiegelte sich zudem auch in der Philosophie und politischen Theorie wider.

sen-ld.16988?reduced=true (beide aufgerufen: 25. Januar 2022). Siehe hierzu auch nochmals: Fibbi et al., *The New Second Generation in Switzerland*, 2015, S. 299.

334 Diskussionspapier: Welche Strukturen und welche Art der Betreuung für unsere ausländischen Kolleginnen und Kollegen?, Sitzung »MigrantInnen durch eigene Landsleute betreuen« in Bern, 14. Mai 2002, in: SSA Ar GBI 05C-0038.

5.10 Neue Philosophien – Nomadisches Denken und die Autonomie der Migration

Der britische Kulturtheoretiker Stuart Hall soll 1989 festgestellt haben: »We are all migrants now«. ³³⁵ Die tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen im Zeitalter der Migration und Globalisierung hatten einen neuen, mobilen Modus des Daseins in der Welt hervorgebracht, der in den 1990er Jahren auch in der politischen Theorie reflektiert wurde. Die diskursive Formierung der Subjektivität »MigrantIn« wurde durch diese philosophischen Debatten begleitet und um die Jahrtausende intellektuell stabilisiert.

1994 beschwor der jüdisch-tschechische Medientheoretiker Vilém Flusser die »Freiheit des Migranten«. Vor dem Hintergrund seiner eigenen biografischen Exilerfahrung wertete Flusser, der 1940 mit zwanzig Jahren vor dem Naziregime aus Prag nach Brasilien geflohen war, Migration zu einer »schöpferischen Tätigkeit« auf, die mit Leiden, aber auch mit Freiheitsgewinn verbunden war. ³³⁶ Ebenso wie die Migrationsforschung der Zeit sah Flusser ein neues »Zeitalter der Migration« anbrechen. ³³⁷ Die Menschheit war nach »zehntausend Jahren des sesshaften Neolithikums«, so stellte er fest, in Bewegung geraten: »Wir, die ungezählten Millionen von Migranten«, schrieb Flusser, »(seien wir Fremdarbeiter, Vertriebene, Flüchtlinge oder von Kornseminar zu Kornseminar pendelnde Intellektuelle) erkennen uns dann nicht als Außenseiter, sondern Vorposten der Zukunft. [...] wir Migranten haben diese Funktion als Beruf und Berufung auf uns zu nehmen.« ³³⁸ Flussers Philosophie der Migration knüpfte an der intellektuellen Tradition jüdischer EmigrantInnen seit dem Zweiten Weltkrieg an, allen voran Hannah Arendt und Erik H. Erikson. Auch Flusser ging von der Frage der Heimatlosigkeit und Entwurzelung aus, transponierte sie jedoch im hohen Alter in den 1990er Jahren in eine Zeit der Globalisierung, die auf der Maxime der Mobilität beruhte, des permanenten Flusses aller Dinge und der vierfachen Freizügigkeit von Waren, Kapital, Informationen und Menschen.

Zur gleichen Zeit erfuhr auch die Figur der »Migrantin« eine philosophische Aufwertung. Die poststrukturalistische feministische Theorie entdeckte

³³⁵ Wimmer und Glick-Schiller, »Methodological Nationalism and Beyond«, 2002, S. 326. Bei Überprüfung der hier angegebenen Quellenangabe kann das Zitat von Hall zumindest an der Stelle nicht bestätigt werden. Es drückt jedoch in der Tat das Denken Halls gut aus.

³³⁶ Vilém Flusser, *Von der Freiheit des Migranten: Einsprüche gegen den Nationalismus*, Hamburg: Europäische Verlagsanstalt 2007, S. 17.

³³⁷ Siehe auch nochmals: Castles und Miller, *The Age of Migration*, 1993.

³³⁸ Flusser, *Von der Freiheit des Migranten (Orig. 1994)*, 2007, S. 16.

das weibliche »nomadische Subjekt«. 1994 leitete die italienische-australische Philosophin Rosi Braidotti ihre gleichnamige Monografie, die in der Folge in zahlreiche Sprachen übersetzt wurde, wie folgt ein: »*This book traces more than an intellectual itinerary; it also reflects the existential situation as a multicultural individual, a migrant turned nomad.*«³³⁹ Ausgangspunkt ihrer Philosophie des Nomadischen, das von den *Tausend Plateaus* von Gilles Deleuze und Félix Guatarri inspiriert war, war wie bei Flusser die eigene Migrationserfahrung: Als Jugendliche war Braidotti mit den Eltern von Italien nach Australien ausgewandert. Später wurde sie zur akademischen »Nomadin«, deren Leben sich zwischen Universitäten in Frankreich, den Niederlanden, den USA und anderen Ländern abspielte. Die Mobilitätserfahrungen des internationalisierten Wissenschaftsbetriebs, die schon Rudolf Braun und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny in den 1960er Jahren geprägt hatten, beschleunigten sich in den 1990er Jahren. Sie bildeten eine wichtige sozialhistorische Evidenzgrundlage für eine neuen Philosophie des Nomadischen, die an geistes- und sozialwissenschaftlichen Instituten,³⁴⁰ aber auch in der »globalisierungskritischen« Bewegung rezipiert wurde, die sich im Kontext internationaler NGO-Foren wie in China 1995 bis Ende des Jahrzehnts herausbildete.

Ein dritter ideengeschichtlicher Strang, der die theoretische Aufwertung der MigrantIn beförderte, waren neomarxistische Ansätze in der Tradition der Wallerstein'schen Weltsystemanalyse. Globale Migration wurde von der Soziologin Saskia Sassen und anderen seit den 1980er Jahren als internationales »Arbeitskraftbeschaffungssystem« verstanden, das im »postfordistischen Akkumulationstyp« neu aufgestellt wurde.³⁴¹ Der »Migrant« avancierte hier zum Repräsentanten einer neuen globalisierten Arbeiterklasse, die aus den nationalen Bindungen herausgetreten bzw. herausgedrängt worden war. Der »*migrant worker*« war bereits im Zuge der Krise der 1970er Jahre vom marxistischen Schriftsteller John Berger und dem Schweizer Dokumentarphotografen Jean Mohr, anhand von Aufnahmen von Fremdarbeitern in Genf, ikonisch ins Bild gefasst worden – allerdings im alten Modus des männlichen

339 Rosi Braidotti, *Nomadic Subjects. Embodiment and Sexual Difference in Contemporary Feminist Theory*, New York: Columbia UP 1994.

340 Siehe hierzu: Wimmer und Glick-Schiller, »Methodological Nationalism and Beyond«, 2002; Monika Dommann, »Alles fließt. Soll die Geschichte nomadischer werden?«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 42 (3), 2016, S. 516–534.

341 Sassen, *The Mobility of Labor and Capital*, 1988; Christof Parnreiter, *Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise*, Wien: Promedia 1994, S. 5; Saskia Sassen, *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Berlin: Fischer 1996.

Industriearbeiters.³⁴² Die *migrants* der 1990er Jahre waren jedoch spätestens seit der Weltfrauenkonferenz in Peking immer öfter weiblich, stammten aus dem »globalen Süden«, arbeiteten im informellen Sektor und lebten tendenziell nomadisch.

Im Kontext dieser Verschiebungen in der politischen Philosophie wurde »Migration« nicht nur als räumliche, sondern auch als soziale Bewegung gedacht. Im Sinne post-operaistischer Ansätze sollte ihr, wie allen spontanen Protestbewegungen, eine wenn nicht vollständig autonome, so doch eigensinnige Kraft innewohnen, mit der politisch zu rechnen war. Bereits 1993 hatte der linke französische Ökonom Yann Moulier-Boutang in einem Interview festgestellt, dass selbst die neue »Festung Europa« mit ihren »Myriaden von Experten und Beamten in den Behörden und staatlichen und internationalen Einrichtungen« und ihren Mitteln der Repression und Kontrolle, die »Autonomie der Migrationsflüsse« kaum regulieren und sicher nicht unterbinden konnten.³⁴³ Damit argumentierte er strukturell ähnlich zu neoliberalen Ökonomen seit den späten 1980er Jahren wie Thomas Straubhaar in der Schweiz.³⁴⁴ Doch während diese eher auf Abbau staatlicher Regulierung zur Förderung der Marktkräfte setzten, betonten Linke wie Moulier-Boutang das emanzipatorische Potenzial des Eigensinns der Migration. Migrantinnen und Migranten wurden in Folge dieses Ansatzes, wenn nicht zum neuen revolutionären Agent, so doch zu einer Vielheit widerständiger Subjekte, die die gesellschaftlichen Verhältnisse im Zeitalter der Migration und Globalisierung und vor allem auch die Logik des Nationalstaats als Vorhut einer weltweiten »Multitude« immer wieder herausforderten.³⁴⁵ Spätestens mit den Liedtexten des Popsängers Manu Chao, der am Sozialforum in Genua anlässlich der Proteste gegen den G8-Gipfel im Sommer 2001 Zehntausende begeisterte, war die Figur der MigrantIn im kulturellen Imaginären einer neuen globalisierungskritischen Bewegung etabliert, an der auch viele

342 John Berger und Jean Mohr, *A Seventh Man. Migrant Workers in Europe*, New York: Viking Press 1975.

343 Yann Moulier Boutang, »Interview (aus: »razza operaia«; Padova edizioni, Mai 1992)«, in: *Materialien für einen neuen Antiimperialismus 5 (Thesen zur Rassismusdebatte: Strategien der Unterwerfung – Strategien der Befreiung)*, hg. von Assoziation A, Berlin: Schwarze Risse Verlag 1993, S. 29–55, hier: S. 38 f. Zitiert nach: Martina Benz und Helen Schwenken, »Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis«, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 35 (3), 2005, S. 363–377, hier: S. 367.

344 Siehe nochmals: Straubhaar und Dhima, »Migration im Spannungsfeld zwischen Makroökonomie und politischer Ökonomie«, 1989, S. 68.

345 Zum Begriff der »Multitude« siehe: Michael Hardt und Antonio Negri, *Empire. Globalization as a New Roman Order, Awaiting its Early Christians*, Harvard, MA: Harvard UP 2000.

Studierende aus den Geistes- und Sozialwissenschaften Anteil hatten – einschließlich meiner selbst.³⁴⁶

Das Konzept der »Autonomie der Migration«, das im Austausch zwischen politischer Theorie und sozialer Bewegung entstanden war, avancierte in den frühen 2000er Jahren zu einem Kristallisationspunkt der »kritischen« Migrationsforschung im deutschsprachigen Raum.³⁴⁷ Aber auch in der weniger aktivistischen Migrationsforschung führte der neue wissenschaftliche Blick auf weltweite Migration dazu, das eigene Forschungsfeld kritisch »reflexiv« in den Blick zu nehmen. Durch die intensive Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Globalisierung, Migration und Nationalstaaten seit den 1980er Jahren war ein »methodologischer Nationalismus« sichtbar geworden, der das wissenschaftliche Verständnis von »Gesellschaft« und damit auch den herrschenden Diskurs um Migration und Integration prägte. So stellte der ehemalige Direktor des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM Andreas Wimmer in einem einschlägigen Artikel zusammen mit der Soziologin Nina Glick Schiller 2002 fest, dass es notwendig war, das historische Wechselverhältnis von Wissenschaft und Politik, des Epistemischen und des Politischen, empirisch zu untersuchen, um die Gegenwart der Migrations- und Integrationspolitik zu verstehen.³⁴⁸ Nichts anderes war die Intention der vorliegenden Studie.

346 Willi Baer und Karl-Heinz Dellwo (Hg.), *Die blutigen Tage von Genua: G8-Gipfel, Widerstand und Repression*, Hamburg: Laika Verlag 2011.

347 Scheel, »Das Konzept der Autonomie der Migration überdenken? Yes, please!«, 2015.

348 Wimmer und Glick-Schiller, »Methodological Nationalism and Beyond«, 2002.

Postmigration? Fazit & Ausblick

Ausgangspunkt des Buchs waren zwei Wörter: »Migration« und »Integration«. Wie konnte es kommen, dass sich diese beiden sozialwissenschaftlichen Fachbegriffe seit den 1960er Jahren derart verbreitet haben, dass sie heute kaum mehr aus dem Alltag wegzudenken sind, und welche gesellschaftlichen Veränderungen waren damit verbunden? Um diese Fragen zu beantworten, wurde die historische Genealogie des heutigen Migration-Integration-Komplexes anhand von vier perspektivischen Verschiebungen zwischen Wissenschaft und Politik nachvollzogen: soziologisch, politisch, ethnologisch und global. Dabei wurde aufgezeigt, wie die Vorstellungen, Konzepte, Kategorien, Theorien und Daten, auf die die beiden Begriffe verweisen, den Raum des Denk-, Sag- und politisch Machbaren seit der »Entdeckung der Einwanderung« in den 1960er Jahren maßgeblich mitgeprägt haben.

Vor dem Hintergrund der Ausländerbeschäftigung setzte in den 1960er Jahren in der Schweiz wie in anderen westlichen Industrieländern eine sozialwissenschaftliche Ausweitung der Perspektive auf Einwanderung zu einer gesamt- und weltgesellschaftlichen Frage ein. Angelehnt an internationale Fachdebatten wurde Eingliederung hier als umfassender sozialer Prozess verstanden, der weniger auf individueller kultureller Anpassung von AusländerInnen im Sinne etablierter fremdenpolizeilicher Logiken beruhte, denn vielmehr auf einer strukturellen Öffnung der Aufnahmegesellschaft. Diese ›Sozio-Logik‹ der Einwanderung stützte sich auf strukturfunktionalistische Ansätze einer empirisch-sozialwissenschaftlichen Soziologie, die sich in der Ära des Wirtschaftsbooms und sozialtechnischer Steuerungshoffnungen als eine Leitdisziplin in internationalen Organisationen und auch an Schweizer Universitäten etablieren konnte. Die soziologische Perspektive war anschlussfähig an Vorstellungen des Dialogs, der Solidarität und der Chancengleichheit zwischen »Schweizern und Ausländern«, die zu der Zeit in kirchennahen, sozialliberalen und linken Kontexten sowie in Ausländerorganisationen vertreten wurden. Aus den Resonanzen zwischen wissenschaftlichen, politischen und christlichen Akteuren und deren Überzeugungen entstand im Zuge der politischen Aufbrüche um das Jahr 1968 in der Schweiz ein landesweites Netzwerk von Initiativen, die beidseitige Annäherung und gleichberechtigte »Integration« zum Programm einer »neuen Ausländerpolitik« erhoben. Parallel dazu »entdeckten« auch neue rechtspopulistische

Initiativen die Einwanderung. Sie revitalisierten Überfremdungsdiskurse, deren Geschichte bereits gut erforscht ist. In der vorliegenden Studie ging es daher eher darum, herauszuarbeiten, wie in der Schweiz neue Perspektiven jenseits des alteingesessenen fremdenpolizeilichen Denkens wirkmächtig wurden und sich diesem Denken nicht nur entgegensetzten, sondern sich auch wieder mit ihm verbanden und so neue migrationspolitische Konstellationen hervorbrachten. Vor dem Hintergrund einwanderungspolitischer Polarisierungen formierte sich in den 1970er Jahren etwa die soziale Bewegung zur Mitenand-Initiative. Trotz der Abstimmungs-niederlage prägte diese das Feld der Aushandlungsprozesse zum Thema Einwanderung und Eingliederung nachhaltig mit und erweiterte es um strukturelle integrationspolitische Forderungen. Die Annäherung von nationalstaatlich orientierten Perspektiven auf Einwanderung und internationalistischer Entwicklungspolitik, die sich Ende der 1960er Jahre im Namen der »Migration« andeutete, blieb zunächst nur temporär. In der Praxis der 1970er Jahre entfernten sich die beiden politischen Bewegungen. Entsprechend spielte der soziologische Brückenbegriff der Migration außer in Fachdebatten in der Folge vorerst keine relevante Rolle in der Schweiz.

Der internationale Strukturwandel, der sich in den 1970er Jahren »nach dem Boom« anbahnte, ging in der Schweiz mit einem Wandel in den Einwanderungsdebatten einher. Das Thema der Ausländerbeschäftigung rückte in der öffentlichen Wahrnehmung gegenüber asyl- und flüchtlingspolitischen Entwicklungen in den Hintergrund. Zudem wurden neue »Ethno-Logiken« und kulturalistische Perspektiven auf die Integration der »Fremden« wirkmächtig, die sich auf wissenschaftliche Deutungsangebote aus der Ethnologie, Psychologie und Pädagogik stützten und an etablierte Alltagsvorstellungen anschlussfähig waren. Die Aufwertung kultureller Differenz und interkultureller Politiken, die auch in den internationalen Organisationen stattfand, wurde in der Schweiz in den 1980er Jahren insbesondere im Bildungswesen und von Flüchtlingshilfswerken aufgegriffen. Vor dem Hintergrund neuer Globalisierungserfahrungen, Konsumwelten und Lebensstile gewann die Vorstellung einer einwanderungsbedingten ethnischen Vielfalt im Land bis Ende der 1980er Jahre an gesellschaftlicher Sichtbarkeit und Bedeutung. Das Fremde im eigenen Land diente als Kontrastfolie zur Rückversicherung der nationalen Identität in einer sich rasant wandelnden Welt.

Ab Mitte der 1980er Jahre ist eine weitere Perspektivverschiebung zu beobachten, bei der die Auseinandersetzung um Einwanderungsfragen in einen globalen Zusammenhang überführt und ausgeweitet wurde. Angesichts der politisch-medialen Kontroversen um eine »neue Einwanderung« von AsylbewerberInnen aus dem »globalen Süden« und vermeintlichen »Wirt-

schaftsflüchtlingen« griffen staatliche Organe auf sozialwissenschaftliche Deutungsangebote zu »weltweiten Migrationen« zurück. Der Brückenbegriff »Migration«, der auch im Zentrum einer neuen interdisziplinären »Migrationsforschung« stand, ermöglichte es, verschiedene politische Handlungsfelder wie Asylwesen, Arbeitsmarkt und Entwicklungspolitik zusammenzudenken. Zudem stellte er die Anschlussfähigkeit an Vorstellungen eines globalen Migrationsmanagements her, die in internationalen Organisationen zu der Zeit an Bedeutung gewannen. Ab Ende der 1980er Jahre fand der Begriff der Migration in den politischen Verhandlungen um eine neue »Migrationspolitik«, die sowohl auf die Herausforderungen der europäischen Integration sowie des globalen wirtschaftlichen Strukturwandels reagierte, erstmals in der Schweiz öffentliche Verbreitung. In den medialen Auseinandersetzungen um den Begriff der »multikulturellen Gesellschaft«, die in den frühen 1990er Jahren nicht nur in der Schweiz geführt wurden, verbanden sich Narrative von »neuen Völkerwanderungen« und globalen »Kulturkonflikten« mit Fragen der kulturellen Integration außereuropäischer Einwanderer und des Rassismus. Die Diskurse zu den Themen Migration und Integration konvergierten in den 1990er Jahren in der Schweiz auch in Folge des inter- und transnationalen Austauschs. Sie verdichteten und institutionalisierten sich bis Ende des Jahrzehnts in einem Migration-Integration-Komplex, der neue politische Programme, mediale Debatten, Gesetze, Forschungszusammenhänge, Organisationen, Behörden, Statistiken, Philosophien und nicht zuletzt auch neue Subjektivitäten und soziale Realitäten hervorbrachte. Die vier perspektivischen Verschiebungen, die zu dieser historischen Entwicklung beigetragen haben, sind nicht als Abfolge abgeschlossener Phasen zu verstehen, sondern als sukzessive Prozesse der Einlagerung und damit verbundenen Umdeutung bestehender Perspektiven in einem vielschichtigen und vielstimmigen sowie spannungs- und konfliktgeladenen Bedeutungs- und Handlungszusammenhang.

Das historische Wechselverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik, das im Zentrum der Genealogie des Migration-Integration-Komplexes steht, lässt sich, wie die Studie gezeigt hat, kaum in ein lineares Modell fassen. Wissenschaftliches Wissen wurde nicht einfach in die Gesellschaft getragen und dann passiv verbreitet. Stattdessen hat die empirisch-historische Fallstudie zur Schweiz vielgestaltige Prozesse und Wege des epistemisch-politischen Austauschs und der aktiven Aneignung von Wissensformen und Wissensansprüchen zu Tage gefördert. Jenseits des durchaus zutreffenden aber sehr allgemeinen Befunds einer doppelten Versozialwissenschaftlichung der Gesellschaft und Vergesellschaftung der Sozialwissenschaften in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lassen sich diese Prozesse kaum auf einen ein-

fachen Netze reduzieren. Sie umfassen vielmehr verschiedenste Formen, Funktionen, Ebenen und Anwendungsbereiche: Wissenschaftliche Begriffe, theoretische Ansätze, Studien und Expertisen zu Fragen der Migration und Integration wurden seit den 1960er Jahren von zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren aufgegriffen, von staatlichen Organen, Kirchen, Hilfswerken, Verbänden, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Parteien, Gewerkschaften, Bildungseinrichtungen, Medien, sozialen Bewegungen und nicht zuletzt von »Betroffenen«. Die Wege der Vermittlung waren ebenfalls vielfältig: Sie reichten von der direkten Aneignung wissenschaftlicher Inhalte, etwa durch die Rezeption von Publikationen oder durch die Teilnahme an Bildungsangeboten in universitären Studien und Weiterbildungen, über den direkten Austausch und Kooperationen mit ForscherInnen in praxisorientierten Projekten bis hin zur indirekten diskursiven Wissensvermittlung durch Medien, Think Tanks und andere außerwissenschaftliche Akteure und Plattformen. Individuelle und kollektive Akteure eigneten sich die wissenschaftlichen Wissensbestände vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Verwendungsinteressen, Vorstellungswelten, Überzeugungen und Deutungsressourcen an. Sie übersetzten diese in den jeweiligen Sinnhorizont und mobilisierten sie in der Praxis für die eigene Zielsetzung. Voraussetzung hierfür war eine gewisse epistemische Anschlussfähigkeit der wissenschaftlichen Deutungsangebote einerseits und ein erhoffter Mehrwert, eine Leistung in Bezug auf Herausforderungslagen, mit denen sich die jeweiligen Akteure konfrontiert sahen, andererseits. Die Spannbreite der epistemischen Leistungen, die empirisch beobachtet werden konnten, reicht von allgemeinen Deutungs- und Orientierungsangeboten und der spezifischen Information wissensbasierten Handelns über Formen der Legitimation und politischen Selbstermächtigung durch Bezug auf wissenschaftliche Autorität bis hin zu Dynamiken der Subjektivierung. Umgekehrt wurde die wissenschaftliche Wissensproduktion zu Fragen der Einwanderung in vielgestaltiger Form durch nicht-wissenschaftliche Erwartungen und Anfragen geprägt: durch die Biografien, Erfahrungen und Lebenswelten der Forschenden; durch öffentliche Diskurse, mediale Aufmerksamkeitsökonomien, forschungspolitische Vorgaben, disziplinäre Konkurrenzen, Finanzierungsmöglichkeiten, konkrete Aufträge und auch politischen Druck etwa durch soziale Bewegungen und Parteien. Die neuere interdisziplinäre Migrationsforschung konstituierte sich in diesem Zusammenhang als wissenschaftliches Feld. Das Wechselverhältnis des Epistemischen und Politischen wurde zudem durch größere gesellschaftliche Konjunkturen und Herausforderungslagen geprägt und war, auch dies hat die vorliegende Studie am Beispiel von Migration und Integrationsdebatten während und »nach dem Boom« aufgezeigt, historischem

Wandel unterworfen: von der Ära des Wirtschaftswachstums und staatlicher Steuerungshoffnungen, des Kalten Krieges bis heute, im Zuge der europäischen Integration, der politischen Aufbrüche und des Generationenwechsels nach ›1968‹, angesichts der vielschichtigen Folgen des Strukturwandels des globalen Kapitalismus seit den 1970er Jahren, der wandelnden Rolle von Wissen in postindustriellen Gesellschaften, der geopolitischen Epochenwende 1989/90 und nicht zuletzt auch der Globalisierung und Diversifizierung internationaler Migrationsbewegungen.

Im Zuge der Aneignung wissenschaftlicher Wissensbestände zu Fragen der Migration und Integration durch außerwissenschaftliche Akteure kam es immer wieder zu aktiven Umdeutungen. Anders als im engen Rahmen wissenschaftlicher Sinnproduktion sind öffentliche Diskurse und Alltagssprache durch geringere Regelungsdichte und größere Deutungsspielräume gekennzeichnet. Die Tatsache, dass sich diverse Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen, Projekten und Vorstellungen in die entstehenden Migrations- und Integrationsdiskurse einschreiben konnten, trug zu deren Verbreitung und Verankerung bei. Durch diese gesellschaftlichen Aneignungsprozesse wurde den Sozialwissenschaften aber auch Deutungshoheit über die Begriffe Migration und Integration entzogen, die sich in den 1990er Jahren nicht nur in der Schweiz als flottierende Signifikanten und relativ bedeutungsoffene Projektionsflächen etablieren konnten. Diese semantische Flexibilität stellt eine Möglichkeitsbedingung der expansiven Eigendynamik des Migration-Integration-Komplexes dar, der längst über spezifische Fragen der Einwanderung hinausgeht und vom Rand ins Zentrum gesellschaftlicher Selbstverständigung gerückt ist. Die diskursive Anschlussfähigkeit ist auch im Hinblick auf Internationalisierungsdynamiken relevant, die bereits in der Nachkriegszeit einsetzten und insbesondere nach der Epochenwende 1989/90 zu verstärkten (supra)staatlichen Vereinheitlichungsbemühungen führten. Um diese transnationale Dimension in der Geschichte von nationalstaatlich verankerten Migration-Integration-Komplexen etwa im europäischen Kontext erfassen zu können, wären weitere Länderstudien, Vergleichs- und Verflechtungsgeschichten notwendig, die neben den nationalen Spezifika auch grenzüberschreitende Gemeinsamkeiten und Resonanzen herausarbeiten. Transnationale Entwicklungen und Medienereignisse wie die »Flüchtlingskrise« 2015 oder auch der »Brexit«, die Corona-Pandemie und die sich bei Fertigstellung des Buches anbahnenden Fluchtbewegungen aus der Ukraine führen vor Augen, dass Migrations- und Integrationsdiskurse nicht nur in der Schweiz spätestens seit der Jahrtausendwende gesellschaftspolitisch wirkmächtig und über Landesgrenzen hinweg anschlussfähig sind.

Der Kreis schließt sich ...

Wissenschaftliche Arbeiten entstehen im Austausch mit einer *scientific community*. Sie werden in Bezug auf andere wissenschaftliche Arbeiten verfasst. Sie knüpfen aber auch an persönliche Geschichten an. Nicht immer ist dieser individuelle Entstehungszusammenhang relevant für das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse. In der Migrationsgeschichte ist biografische Erfahrung ein wichtiger Faktor. Dies gilt, wie in der vorliegenden Studie anhand zahlreicher Beispiele gezeigt wurde, auch spezifisch für die Geschichte der Wissensproduktion zu Migrationsfragen, und somit auch für die vorliegende Arbeit. Meine Motivation, eine Geschichte des Migration-Integration-Komplexes in der Schweiz zu schreiben, folgte nicht zuletzt aus der eigenen Involviertheit in die gesellschaftlichen Zusammenhänge, deren Geschichte untersucht wird. Dies gilt auch für die eingenommene Perspektive. Anders als zum Beispiel in der Ethnologie ist es in der Geschichtswissenschaft kaum üblich, das persönliche Verhältnis zum Untersuchungsgegenstand explizit zu thematisieren, die eigene Positionalität zu reflektieren oder der Ich-Stimme im Text über Gebühr Raum zu geben.³⁴⁹ Doch gerade bei gegenwartsnaher zeithistorischer Forschung werden die Grenzen zwischen geschichts- und sozialwissenschaftlichen Ansätzen fließend. Ohne eine transparente Reflexion des biografisch bedingten Entstehungszusammenhangs – nicht zu verwechseln mit einer bei der subjektiven Erfahrung stehenbleibenden Betroffenenperspektive – bliebe die vorliegende Studie auch historisch unvollständig. Erst damit schließt sich der Kreis zu einer Geschichte der Gegenwart.

Als ich 2006 aus Deutschland in die Schweiz zog, war mir nicht bewusst, dass zur selben Zeit ein Prozess zu einem vorläufigen Abschluss kam, der in den 1960er Jahren begonnen hatte. Rund vierzig Jahre nach der »Entdeckung der Einwanderung« in der Zeit des Wirtschaftswachstums und der Fremdarbeit hatte sich ein Migration-Integration-Komplex herausgebildet, der auch meine eigene »Migrationserfahrung« seit dem Umzug in die Schweiz geprägt hat. Die öffentlichen Debatten und Institutionen zu Fragen der Migration und Integration, denen ich in der Schweiz begegnete, waren mir im Großen und Ganzen bereits aus Deutschland vertraut. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte es hier vergleichbare migrations- und integrationspolitische Entwicklungen gegeben, wegen ähnlicher sozialer Dynamiken und länderübergreifender Austauschprozesse. Die Fotografien aus meinem Familienarchiv, die ich über die Kapitel immer wieder und

349 Ansätze hierzu finden sich zunehmend in postkolonialen Diskursen, afroamerikanischer und globaler Familiengeschichte, siehe zum Beispiel: Joe Moran, »The Scattering. A Family History for a Floating World«, in: *History Workshop Journal* 92 (2), 2021, S. 4–28.

bewusst unkommentiert eingefügt habe, verweisen auf die transnationale Dimension dieses historischen Prozesses. Die strukturellen und perspektivischen Veränderungen, die mit ihm einhergingen, spiegeln sich in Lebensgeschichten mit ähnlichen Mustern in verschiedenen Ländern wider. Dies gilt auch für die Geschichte meiner Familie seit der Auswanderung meines Vaters aus dem Iran 1967 und der Begegnung mit meiner deutschen Mutter in Köln im Jahr 1970.

Ich wurde 1978 geboren und wuchs zusammen mit meiner jüngeren Schwester als Kind einer binationalen Ehe zweisprachig in Deutschland auf. Schlagwörter wie »Anpassung«, »Integration«, »Leben zwischen den Welten« oder »kulturelle Identität« waren Teil unseres Alltags. Zur gelebten Normalität gehörten auch Ausländerorganisationen, muttersprachlicher Unterricht, interkulturelle Begegnungen und transnationale Lebenswelten ebenso wie verschiedene Formen von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und die rechtsextremen Pogrome im wiedervereinigten Deutschland der frühen 1990er Jahre. Der Umgang mit Einwanderung, Integration und Multikulturalität in Politik, Medien und Alltag der Bundesrepublik hat mein Leben geprägt, lange bevor ich durch mein Studium an der Universität Köln befähigt wurde, diese Zusammenhänge wissenschaftlich zu betrachten. Zum Thema »Migration« kam ich erst gegen Ende meines Geschichtsstudiums um 2004/5 als studentischer Mitarbeiter in einer migrationshistorischen Ausstellung. Es handelte sich um eine Ausstellung im Rahmen des *Projekt Migration*, das von der Kulturstiftung des Bundes gefördert wurde und zwischen 2002 und 2006 zahlreiche wissenschaftliche Veranstaltungen, Forschungsprojekte, Publikationen und Ausstellungen ermöglichte.³⁵⁰ Die Finanzierung des *Projekt Migration* war Ausdruck einer grundlegenden einwanderungspolitischen Wende in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre. Die rot-grüne Regierung anerkannte erstmals offiziell die soziale Realität der Bundesrepublik als Einwanderungsland. Vergleichbar zur Schweiz verschoben die Begriffe Migration und Integration hier das politische Feld, auf dem Fragen der Einwanderung verhandelt wurden. Durch die migrationshistorische Ausstellung in Köln, in der ich als Vermittler mitwirkte, kam ich erstmals mit »Migrationsgeschichte« in Kontakt. Meine Schwester, mit der ich in der Ausstellung zusammenarbeitete, forschte in der Folge zur Migrationsgeschichte deutscher Städte, mit Schwerpunkt Köln und Frankfurt.³⁵¹ Das

350 Kölnischer Kunstverein und DOMiT – Dokumentationszentrum und Museum über die Migration aus der Türkei (Hg.), *Projekt Migration (Ausstellungskatalog)*, Köln: DuMont 2005.

351 Raika Espahangizi, »Migrantische Unternehmen in Köln«, in: *Städte und ihre Eigenlogik. Ein Handbuch für Stadtplanung und Stadtentwicklung*, hg. von Martina Löw und Terizakis Georgios, Frankfurt a. M.: Campus 2011, S. 57–68; Raika Espahangizi, »Migration and Urban

Narrativ des »Normalfall Migration« leuchtete uns damals auch auf einer persönlichen Ebene ein. Die Ausstellung führte vor Augen, dass die deutsche Geschichte ohne die Geschichte unserer Eltern, ohne »Migrantinnen und Migranten« nicht zu verstehen war. Ich erinnere mich gut, dass diese damals wenig geläufigen Bezeichnungen für uns selbstbewusst klangen und sich wohltuend von der allzu bekannten Zuschreibung »Ausländer« unterschieden. Zu der Zeit bezeichnete ich mich erstmals als einen Deutschen »mit Migrationshintergrund«.

Nach meinem Studium zog ich zum Doktorat in die Schweiz – in ein Land, das mir unbekannt war. Meine Migration dauerte nur sechs Stunden, von Köln nach Zürich. Ohne mir dessen damals bewusst zu sein, wurde der Angehörige der zweiten Generation mit deutsch-iranischer Familiengeschichte auf diesem kurzen Weg nun selbst ein Einwanderer. Im Hintergrund bestimmten internationale rechtliche Strukturen die größeren Bahnen, auf denen auch mein Leben verlief. Meine Beschäftigung und Aufenthaltsbewilligung wurden im Rahmen des bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU geregelt, das 2002 in Kraft getreten war, und in der Folge auch durch das neue Ausländergesetz, das nach einer Referendumsabstimmung kurz vor meiner Einreise angenommen worden war. Als Staatsbürger eines EU-Landes durfte ich in der Schweiz eine Arbeit aufnehmen. Nach fünf Jahren konnte ich mich niederlassen und nach zwölf Jahren eingebürgert werden – zumindest unter bestimmten Voraussetzungen. Dabei griffen andere migrations- und integrationspolitische Maßnahmen, als wenn ich mit meinem iranischen Pass in die Schweiz gekommen wäre.

Es dauerte einige Jahre bis aus dem akademischen Gastarbeiter, der zunächst nicht vorhatte, in der Schweiz zu bleiben und sich daher auch nur bedingt für die Aufnahmegesellschaft interessierte, ein tatsächlicher Einwanderer wurde: mit unwahrscheinlicher »Rückkehr«. Das Leben ist, wie im Vorwort bereits festgestellt, trotz aller Lebensplanung keine Planwirtschaft. Dass ich in der Schweiz geblieben bin, ist vielen Zufällen geschuldet. Migrationsprozesse entwickeln Eigendynamiken, die man nur bedingt selbst in der Hand hat – aufgrund von Gesetzen, Institutionen, sozialen Netzwerken, Freundschaften, Liebe, beruflichen Opportunitäten, Gewohnheiten, Trägheiten sowie nicht zuletzt den wachsenden persönlichen Kosten einer möglichen Rückkehr. Ein weiterer wichtiger Grund dafür, dass ich in der Schweiz geblieben bin – so lässt sich zumindest im Rückblick mit einer gewissen Ironie sagen –, waren die aufgeheizten öffentlichen Kontroversen um

Transformations: Frankfurt in the 1960s and 1970s«, in: *Journal of Contemporary History* 49 (1), 2014, S. 183–208.

Migrations- und Integrationsfragen. Die Abstimmungen zur sogenannten Minarett-Initiative 2009, zur Ausschaffungsinitiative 2010 sowie vor allem zur Masseneinwanderungsinitiative von 2014 bewogen mich dazu, mich intensiver mit der Migrations- und Integrationspolitik der Schweiz auseinanderzusetzen, politisch und wissenschaftlich. Was damals ins Auge stach war, dass die Begriffe Migration und Integration, die Anfang der 2000er Jahre noch neu und hoffnungsvoll auf mich gewirkt hatten, rund ein Jahrzehnt später im öffentlichen Diskurs in der Schweiz wie in Deutschland etabliert waren und zugleich ambivalenter und widersprüchlicher erschienen. Diese biografische Differenzenerfahrung war für mich der Ansatzpunkt zu einem mehrjährigen Forschungsprozess, an dessen Ende das vorliegende Buch steht. Forschung hat eine akademische Seite. Sie ist für mich darüber hinaus – im Sinne des Wissenschaftsphilosophen John Dewey – ein Modus in der Welt zu sein, sich zu ihr in Beziehung zu setzen, eine Form der Subjektivierung. Das Forschungsprojekt eröffnete mir die Möglichkeit, zahlreiche ZeitzeugInnen und ExpertInnen kennenzulernen, mich mit Menschen anderer Generationen in der Schweiz auszutauschen, intime Einblicke in Wohnzimmer und persönliche Archive aber auch in das Funktionieren des politischen Systems der Schweiz zu erhalten. Die intensive Auseinandersetzung mit der Migrationsgeschichte der Schweiz half mir, meine eigene »Migrationserfahrung« besser zu verstehen und stellt sich rückblickend als persönliche Form der Integration dar. Die historische Forschung half mir, mich als Einwanderer in der Schweizer Gesellschaft einzurichten – in aller Ambivalenz und Vielschichtigkeit – und ein tragfähiges Verhältnis zu ihr zu entwickeln.

Die Frage, die mich beschäftigte, war, wie es kommen konnte, dass Migrations- und Integrationsdiskurse nicht nur mein eigenes Leben geprägt, sondern ganze Gesellschaften wie in Deutschland und der Schweiz in ihren Bann gezogen haben. Die Historizität dieser Entwicklung wurde für mich in den gesellschaftspolitischen Verschiebungen erfahrbar, die sich in den 2010er Jahren abzeichneten und zu neuen Kontroversen um Einwanderung, Überfremdung und Integrationsprobleme führten – in der Schweiz ebenso wie in Deutschland. So reagierte etwa das Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung Kritnet auf die umstrittenen Äußerungen des deutschen Politikers Thilo Sarrazin und veröffentlichte 2010 in der Tageszeitung *taz* eine Stellungnahme mit dem Titel »Demokratie statt Integration«.³⁵²

352 <http://kritnet.org/2010/demokratie-statt-integration/> (aufgerufen: 25. Januar 2022). Zur Debatte in der Schweiz zu der Zeit siehe etwa: Simone Prodolliet, »Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung«, in: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, hg. von Esteban Piñeiro, Isabelle Bopp und Georg Kreis, Zürich: Seismo 2009, S. 48–60.

Der Begriff der Integration, der in den 1970er Jahren in der Schweiz und Deutschland auch als Kampfbegriff geführt worden war, um für mehr Teilhabe und Anerkennung zu streiten, wird seitdem zunehmend als Problem erachtet, das den Blick auf die eigentliche demokratische Herausforderung für Einwanderungsgesellschaften verstellt. Zwischen der Stellungnahme dieses wissenschaftlichen Netzwerks und dem medial viel breiter wahrgenommenen Aufruf des deutsch-jüdischen Publizisten Max Czollek *Desintegriert Euch!* aus dem Jahr 2018 ist der Begriff Integration auch in einwanderungspositiven Kontexten zunehmend in die Kritik und auch in Verruf geraten. Auch unter dem Eindruck postkolonialer und rassismuskritischer Perspektiven, die seitdem an Einfluss gewonnen haben,³⁵³ gilt er vielen als Zumutung und untauglich, die vielschichtigen Realitäten in Migrationsgesellschaften wie Deutschland und der Schweiz angemessen zu gestalten. Und tatsächlich: Der »Integrationismus« von heute weist viele diskursive Kontinuitäten zum fremdenpolizeilichen Assimilationsimperativ der 1960er und 1970er Jahre auf. Er konstruiert »die Fremden« als Problem, verdächtigt, reproduziert Stereotypen, moralisiert und verharret in nationalstaatlichem Denken.³⁵⁴ Doch auch hier gilt es, bei aller berechtigten Kritik dieser problematischen Kontinuitäten das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten. Integration als sozialer Prozess hat paradoxerweise nämlich trotzdem stattgefunden,³⁵⁵ nur tatsächlich anders als von Wissenschaft und Politik, von Fachleuten und AktivistInnen, Einwanderungsfreunden und Einwanderungsgegnern gedacht: ambivalenter, widersprüchlicher und konfliktreicher. Das Fallbeispiel der Schweiz zeigt, dass sich die Sachlage hier aus geschichtswissenschaftlicher Sicht komplexer darstellt.

Heutige Integrationspolitik ist auch das Ergebnis sozialer Kämpfe um Teilhabe, von einheimischen und eingewanderten Menschen.³⁵⁶ Sie hat tatsächlich gewisse Räume der Partizipation, Anerkennung und des sozialen Aufstiegs geöffnet, die heute so selbstverständlich wirken, dass sie aus

353 Für die Schweiz siehe hier etwa: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld: transcript 2013.

354 Elif Alp-Marent, Manuel Dieterich und Boris Nieswand, »Wohl denen, die sich integrieren! Integrationismus als moralische Ordnung«, in: *Integration. Teilhabe und Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft*, hg. von Michael Spieker und Christian Hofmann, Mannheim: Nomos 2020, S. 115–132.

355 Siehe dazu: Aladin El-Mafaalani, *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*, Köln: Kiepenheuer & Witsch 2020.

356 Zu Begriff und Geschichte migrantischer Kämpfe siehe etwa: Manuela Bojadzijev, *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2008.

dem Blick geraten können. Gerade aufgrund dieser langfristigen Erfolge der integrationspolitischen Initiativen seit den 1960er Jahren mussten sich fremdenpolizeiliche, disziplinarische und kontrollstaatliche Ansätze in den 1990er Jahren mit dem neuen Begriff der Integration abfinden bzw. versuchen, ihn umzudeuten und anzueignen. Die Implementierung einer neuen Integrationspolitik in der Schweiz ab Mitte der 1990er Jahre lässt sich rückblickend zudem auch als ein Experimentierfeld für sozialpolitische Steuerung im Zeichen des Strukturwandels verstehen. Hier wurde ein neues Verhältnis von Staat und Bevölkerung erprobt, das dann im neuen Jahrtausend auch in anderen Bereichen im Umgang mit nicht-ausländischen Bevölkerungsgruppen implementiert wurde. Für diese kritische Einschätzung spricht, dass im Rahmen der neuen schweizerischen Integrationspolitik zentrale Schritte zur strukturellen Öffnung unterlassen wurden bzw. in den 2000er Jahren an der Urne scheiterten. Dies gilt vor allem für den erleichterten Zugang zum Bürgerrecht, der bereits in der Studienkommission der 1960er Jahre als zentrale Maßnahme einer »aktiven Eingliederungspolitik« aufgeführt worden war und bis heute aussteht. Führt man diese verschiedenen historischen Entwicklungsstränge und Aspekte zusammen, dann ergibt sich ein vielschichtiges Bild: Die Geschichte der neuen Integrationspolitik kann weder nur als Ausdruck einer neoliberalen Gouvernamentalität mit perfider Regierungstechnologie zur Kontrolle und Disziplinierung und damit als Fortführung der Ausgrenzung der ausländischen Bevölkerung mit anderen Mitteln verstanden werden,³⁵⁷ noch als lineare Erfolgsstory im emanzipatorischen Fortschritt »ausgrenzen, assimilieren, integrieren« erzählt werden.³⁵⁸ Vielmehr entwickelte sich die neue Integrationspolitik in den 1990er und 2000er Jahren auch aufgrund von politischen Interessenkonflikten, institutionellen Trägheiten und weiteren historischen Kontingenzen wie etwa dem Terroranschlag von 9/11 zu einem ambivalenten und spannungsreichen Feld, in dem sich Altes mit Neuem verband und zuweilen überlagerte. Um die Jahrtausendwende formierte sich ein Diskursfeld der Migration und Integration, welches bis heute fortwirkt und die Wahrnehmung strukturiert. Dies erschwert es, einen unbefangenen zeithistorischen Blick einzunehmen, der keine der in diesem Kontext etablierten Diskursmuster einfach übernimmt, sondern diese in ihrem konstitutiven historischen Wechselverhältnis betrachtet. Auch der Begriff der Migration wirkt heute ambivalenter. Migration ist längst zu einem gesellschaftlichen »Normalfall« geworden. Doch nicht in dem Sinne, wie in der Migrationsgeschichte der 1990er Jahre postuliert

357 Vgl. hierzu: Piñeiro, *Integration und Abwehr*, 2015.

358 Niederberger, *Ausgrenzen, assimilieren, integrieren*, 2004.

worden war – nicht nur durch tatsächliche Anerkennung sozialer Realitäten der Ein- und Auswanderung, sondern in Form obsessiver politisch-medialer Dauerproblembewirtschaftung, die 2015 mit der »Flüchtlingskrise« einen weiteren Höhepunkt erlebte. Der Migrationsbegriff, dessen wichtigste epistemische Leistung in den letzten Jahrzehnten darin bestand, verschiedene Formen von Bevölkerungsbewegungen zusammen zu betrachten und in einem globalgesellschaftlichen Rahmen zu verorten, offenbart längst auch politische Schattenseiten. Signifikante Unterschiede zwischen verschiedenen sozialen Phänomenen und historischen Kontexten werden durch einen menscheitsgeschichtlich überdehnten und naturalisierten Migrationsbegriff tendenziell überblendet. Vieles was heute unter dem Passepartout »Migration« verhandelt wird, könnte spezifischer und nuancierter betrachtet werden. Viele soziale Konflikte in »Migrationsgesellschaften« haben tatsächlich wenig mit Migration und viel mit Fragen der Demokratie und sozialen Gerechtigkeit zu tun. Viele »Migrantinnen und Migranten« entpuppen sich bei genauerem Hinsehen als Mitmenschen mit anderem rechtlichen Status, abweichendem Aussehen oder alternativen Sozialisationserfahrungen. Die Bedeutung der Bezeichnung »Migrationshintergrund« hat sich im Zuge ihrer Etablierung seit den 2000er Jahren nicht nur für mich persönlich verschoben: von einem Anerkennungsangebot mit Binnendifferenzierung in Richtung Ausgrenzungsinstrument; von einer potenziellen Selbst- zu einer abwertend wahrgenommenen Fremdbezeichnung, die im Alltag längst alteingesessene Vorurteile gegenüber vermeintlichen »Fremden« in sich aufgesogen hat. Das Beispiel zeigt: Soziale Fragen lassen sich eben nicht durch neues *wording* lösen. Die öffentliche Vorstellung von politisch-begrifflicher Korrektheit hat heutzutage ohnehin eine immer kürzer werdende Halbwertszeit.

Auf der Suche nach konzeptuellen Ansatzpunkten für eine historische Reflexion dieser Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten der Gegenwart, die mit der Bezeichnung ›(Nicht-)Einwanderungsland‹ im Buchtitel nur angedeutet werden können, sowie der spürbaren Verschiebungen im Migrations- und Integrationsdiskurs wurde ich 2014 in Deutschland fündig. Dort hatten sich im Zuge der Sarrazin-Debatte zunächst im Kulturbereich und später in den Sozialwissenschaften »postmigrantische« Stimmen zu Wort gemeldet, die sich für eine neue Perspektive auf die sozialen Realitäten der Einwanderung einsetzten.³⁵⁹ Das Präfix des *Postmigrantischen* bringt einerseits eine neue kritische Distanz zu den längst etablierten Diskursen der Migration und

359 Naika Foroutan, »Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten. Wer gehört zum neuen Deutschland?«, in: *ApuZ* 60 (16–17), 2010, S. 9–15; Spielhaus, »Studien in der postmigrantischen Gesellschaft«, 2012.

Integration zum Ausdruck.³⁶⁰ Andererseits verweist es auf eine historische Perspektive: Länder wie Deutschland und die Schweiz können als »postmigrantische Gesellschaften« bzw. als Gesellschaften »nach der Migration« verstanden werden,³⁶¹ die sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch Einwanderung sehr grundlegend verändert haben, sich aber bis heute im Umgang mit den daraus entstandenen sozialen Realitäten im Medium eines allgegenwärtigen Migrations- und Integrationsdiskurses schwer tun.³⁶² Dass postmigrantische Perspektiven längst in verschiedenen europäischen Ländern in Wissenschaft, Kultur und Politik aufgegriffen werden,³⁶³ deutet auf den transnationalen Zusammenhang dieser Entwicklung hin.

In der Schweiz hat sich seit der »Entdeckung der Einwanderung« in den 1960er Jahren eine historische Eigendynamik entfaltet, die bis in die Gegenwart reicht. Die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse zur Frage, wie die sozialen Realitäten der Einwanderung wahrgenommen und gestaltet werden sollten, haben sich seit rund einem halben Jahrhundert unter immer wieder wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen auf unterschiedlichste Akteure und Bereiche ausgeweitet, verselbstständigt und institutionalisiert. Bis zur Jahrtausendwende ist so ein Komplex von Diskursen, Institutionen, Akteuren, Praktiken, Wissensbeständen, medialen Routinen und Paniken entstanden, der bis heute fortwirkt und bei dem es längst nicht mehr nur um die Gestaltung von Einwanderungsprozessen geht, sondern um gesamtgesellschaftliche Selbstverständigung und Fragen natio-ethno-kultureller Zugehörigkeit im Zeitalter der Migration und Globalisierung. Wenn heute von Migration und Integration die Rede ist, geht es meist um die ganze Gesellschaft. Die Begriffe fungieren längst auch als Proxies, also Stellvertreter, über die gesellschaftliche Fragen virtuell ausgelagert und an »die Anderen« delegiert werden. Anstatt über die Integration der Gesamtgesellschaft in Zeiten tiefgreifender Veränderungen zu sprechen, wird selektiv die Integration der Ausländer problematisiert; anstatt nachhaltige Globalisierung ins Auge zu fassen, wird in der medialen Öffentlichkeit darüber gestritten, welche globale Einwanderung man nicht möchte; anstatt über die Zukunft der

360 Kijan Espahangizi, »Das #Postmigrantische ist kein Kind der Akademie«, in: *Geschichte der Gegenwart* (2016), <http://geschichtedergewenart.ch/das-postmigrantische-kein-kind-der-akademie/>.

361 Erol Yildiz und Marc Hill (Hg.), *Nach der Migration. Postmigrantische Perspektiven jenseits der Parallelgesellschaft*, Bielefeld: transcript 2015.

362 Juliane Karakayalı und Vassilis Tsianos, »Rassismus und Repräsentationspolitik in der postmigrantischen Gesellschaft«, in: *ApuZ* 64 (13/14), 2014, S. 33–39.

363 Anna Meera Gaonkar et al. (Hg.), *Postmigration. Art, Culture, and Politics in Contemporary Europe*, Bielefeld: transcript 2021.

Demokratie zu sprechen, streiten wir über Migration und Integration. Eine solch expansive Eigendynamik des Migrations- und Integrationsdiskurses war in den 1960er Jahren kaum vorauszusehen. Die Migration-Integrations-Komplexe in (Nicht-)Einwanderungsländern wie Deutschland und der Schweiz sind Ergebnis vielschichtiger und historisch kontingenter Prozesse. Seit rund einem halben Jahrhundert haben sich hier unterschiedliche, zum Teil widerstreitende Interessen und konträre Vorstellungen eingeschrieben und abgelagert, im Zusammenspiel von historischen Dynamiken auf lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Ebenen. Diese komplexe Historizität kommt in der ›Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen‹ und auch des Ungleichen zum Ausdruck, die heutige Migrations- und Integrationsdebatten ausmacht, etwa im Nebeneinander von alteingesessenen Überfremdungs-paniken und neuesten sozialwissenschaftlichen Perspektiven, sowie von Dynamiken der Inklusion und Ausgrenzung.

Die historische Reflexion einer Geschichte der Gegenwart weist immer auch in die Zukunft. Ob wir in dreißig Jahren immer noch wie heute über Migrations- und Integrationsfragen sprechen und soziale Realitäten durch diese Brillen wahrnehmen werden, ist offen. Auf welchen Aspekten bestehender Migration-Integration-Komplexe aufgebaut werden kann, welche Facetten, Begriffe und Institutionen bewahrenswert und welche historisch obsolet, problematisch oder zu überdenken sind, wäre noch zu klären. Hier lohnt es, genauer hinzuschauen, auch historisch. Wenn wir der Vergangenheit ausweichen, sie verdrängen oder allenfalls höchst selektiv durch die Brillen unserer politischen Haltungen betrachten, verstärken wir – metaphorisch gesprochen – den gesellschaftlichen Migration-Integration-Komplex. Fest steht: Die Auseinandersetzung mit der Geschichte dieses Komplexes, der unseren Vorstellungshorizont und unsere Handlungsoptionen prägt, ermöglicht ein besseres Verständnis einer gewordenen Gegenwart. Die reflexive Distanz, die aus einer umsichtigen historischen Betrachtung gewonnen werden kann,³⁶⁴ dehnt den Geist, stärkt die Vorstellungskraft und öffnet bestenfalls neue Spielräume für die Gestaltung der Zukunft – nicht mehr und nicht weniger.

364 Für eine philosophische Perspektive auf den epistemischen Mehrwert von Distanz siehe weiterführend: Sabine Baier, »Zu spät und zu weit weg – Nähe und Distanz als philosophische Kategorien«, in: *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 15, 2020, S. 179–188.

Dank

Ich bedanke mich bei allen, die für diese Studie ihre Erinnerungen und Lebensgeschichten mit mir geteilt haben (Danke für das Vertrauen!), sowie bei allen FreundInnen und KollegInnen, die mich durch Hinweise, Diskussionen, Kritik, Ermunterungen und praktische Hilfe in vielfältiger Weise unterstützt haben (im Folgenden jeweils in alphabetischer Reihenfolge angeführt). Ohne diese Unterstützung wäre die vorliegende Arbeit nie entstanden. Mein Dank geht auch an alle ehemaligen Mitglieder, Assoziierten, Doktorierenden und FreundInnen des Zentrums »Geschichte des Wissens«. Vor allem: Gleb Albert, Sabine Baier, Silvia Berger, Brigitta Bernet, Martin Dusing, Onur Erdur, David Eugster, Mareile Flitsch, Pascal Germann, Svenja Goltermann, Nils Güttler, Fabian Grütter, Ruben Hackler, Lea Haller, Michael Hagner, Caspar Hirschi, Florian Kappeler, Andreas Kilcher, Gesine Krüger, Matthieu Leimgruber, Monique Ligtenberg, Moritz Mähr, Jonathan Pärli, Lukas Rathjen, Niki Rhyner, Philipp Sarasin, Bernhard C. Schär, Marianne Sommer, Max Stadler, Janosch Steuwer, Jakob Tanner, Magaly Tornay, Koni Weber und Monika Wulz. Mein besonderer Dank geht hier an Monika Dommann, die mich in den letzten Jahren immer wieder unterstützt und gefördert hat. Meine Forschung ist Ergebnis des außergewöhnlichen intellektuellen Austauschs rund um das ZGW, dem ich viel verdanke und das von den Trägerhochschulen ETH Zürich (Departement für Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften) und Universität Zürich (Philosophische Fakultät) über fünfzehn Jahre großzügig gefördert und ermöglicht wurde. Ich bedanke mich bei den anonymen GutachterInnen meiner Habilitationsschrift, sowie den Mitgliedern der Habilitationskommission an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich. Ich möchte mich weiterhin bei der Leitung des Historischen Seminars der Universität Zürich bedanken, die es mir mit einem regelmäßigen Lehrauftrag ermöglicht hat, meine laufende Forschung in Seminaren zu diskutieren. Auch meinen Studierenden möchte ich für den Austausch und die vielen Anregungen sehr herzlich danken. Mein Dank gilt weiterhin den KollegInnen am German Historical Institute in Washington, DC und speziell der Direktorin Simone Lässig, die mir 2017/18, die Möglichkeit gegeben haben, meine Forschung während eines Gastaufenthalts in einem transatlantischen Umfeld zu diskutieren. Auch wenn ein weiterer geplanter Aufenthalt am Institut für Migrationsforschung und Interkultu-

relle Studien der Universität Osnabrück aufgrund der Pandemie nur virtuell stattfinden konnte, gilt mein Dank auch meinen KollegInnen am IMIS, allen voran Isabella Löhr, Jochen Oltmer, Andreas Pott, Christiane Reinecke und Frank Wolff. Viel zu verdanken habe ich auch den inhaltlichen Diskussionen mit meinen MitstreiterInnen am Institut Neue Schweiz INES, einem postmigrantischen Think & Act Tank, den ich zusammen mit Tarek Naguib 2016, also parallel zum vorliegenden Buchprojekt – initiiert habe, allen voran: Lucia Aguilar, Cenk Akdoğanbulut, Tatiana Cardoso, Asmaa Dehbi, Dominik Gross, Uğur Gültekin, Anisha Imhasly, Rohit Jain, Inés Mateos, Katharina Morawek, Halua Pinto de Magalhães, Nora Refaeil, Maria-Cecilia Quadri. Auch folgenden KollegInnen möchte ich für anregende Gespräche und intellektuellen Austausch danken: Caroline Arni, Sarah Baumann, Michael Bischof, Manuela Bojadzjev, Janine Dahinden, Gianni D’Amato, Philipp Eigenmann, Raika Espahangizi, Francesca Falk, Naika Foroutan, Valentin Groebner, Dominik Hangartner, Juliane Karakayalı, Serhat Karakayalı, Sandra King-Savic, Georg Kreis, Konrad Kuhn, Anne Lavanchy, Mattia Lento, Detlev Löttgen, Barbara Lüthi, Boris Nieswand, Massimo Perinelli, Esteban Piñero, Tino Plümecke, Simone Prodolliet, Samir, Sarah Schilliger, Moritz Schramm, Kristina Schulz, Todd Shepard, Daniel Speich, Riem Spielhaus, Swen Steinberg, Yann Stricker, Mischa Suter, Vassilis Tsianos, Philippe Weber, Andrew Zimmermann und Philip Zölls. Herzlicher Dank geht auch an Bruno, Adriano und Pia Prandi, die mir in ihrer großen Gastfreundschaft im Urner Schächental zur rechten Zeit einen magischen Ort gegeben haben, um mit dem Schreiben zu beginnen. Zudem bin ich Julian Schellong für sein Lektorat zu großem Dank verpflichtet, sowie allen ArchivarInnen und BibliothekarInnen, die mich bei Recherchen unterstützt haben. Ich bedanke mich insbesondere auch bei Alexander Schmitz und Konstanz University Press für die Unterstützung und ebenso angenehme wie kompetente Zusammenarbeit bei der Publikation des Buches, sowie beim Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung SNF für die großzügige finanzielle Unterstützung der Publikation. Bei allen, die ich in dieser Auflistung vergessen haben sollte, entschuldige ich mich ausdrücklich.

Mein größter Dank gilt meinen Eltern, meiner Schwester und ihrer Familie, meinen Schwiegereltern und der Liebe meines Lebens, meiner Frau Sabine Baier, ohne die alles nichts wäre.

Verzeichnisse

Abkürzungen

AAA:	Aktion für abgewiesene Asylbewerber
ACLI:	Assoiazioni Cristiane Lavoratori Italiani
AJZ:	Autonomes Jugendzentrum
ANAG:	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
APL:	A Programming Language
ARBEKO:	Arbeitsgemeinschaft Berner Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer
ATEES:	Asociación de Trabajadores Españoles Emigrantes in Suiza
AUNS:	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
AUPER:	Automatisiertes Personenregister
CDU:	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CES:	Conference of European Statisticians
CGIL:	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CMV:	Christlicher Metallarbeiterverband
Condiem:	Consultorio donne in emigrazione
CSU:	Christlich-Soziale Union in Bayern
BAFFAM:	Beratungsstelle für ausländische Frauen und ihre Familien
BFA:	Bundesamt für Ausländerfragen, vorher: Eidgenössische Fremdenpolizei
BFF:	Bundesamt für Flüchtlinge
BFM:	Bundesamt für Migration
BFS:	Bundesamt für Statistik
BIGA:	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BMU:	Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt
BSF:	Bund Schweizerischer Frauenvereine
BODS:	Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz
BVO:	Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer
BWEN:	Black Women & Europe Network
CASS:	Comité pour l'abolition du statut de saisonnier
CFD:	Christlicher Friedensdienst
CNI:	Comitato Nazionale d'Intesa
CVP:	Christlichdemokratische Volkspartei
ECAP:	Ente Confederale Addestramento Professionale
ECE:	Economic Commission for Europe der UNO

ECOPOP:	Vereinigung Umwelt und Bevölkerung, bis 1987: Arbeitsgemeinschaft für Bevölkerungsfragen
EDA:	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI:	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDK:	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFMS:	Europäisches Forum für Migrationsstudien
EG:	Europäische Gemeinschaft
EJPD:	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA:	Eidgenössische (Konsultativ)kommission für das Ausländerproblem, ab 1993 Eidgenössische Ausländerkommission
EKF:	Eidgenössische Kommission
EKM:	Eidgenössische Migrationskommission
EKR:	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
ERZ:	Elektronischen Rechenzentrum in der Schweizerischen Bundesverwaltung
ESPOP:	Statistique de l'état annuel de la population
EU:	Europäische Union
EVD:	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG:	Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft
EWR:	Europäischer Wirtschaftsraum
EUROSTAT:	Statistisches Amt der Europäischen Union
FBB:	Frauenbefreiungsbewegung
FCLIS:	Federazione Colonie Libere italiane in Svizzera
FDP:	Freie Demokratische Partei (Deutschland), in der Schweiz: Freisinnig-Demokratische Partei, heute: FDP.Die Liberalen.
FER:	Forschungspolitische Früherkennung
FIMM:	Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten
FIZ:	Dritte-Welt-Fraueninformationszentrum, heute: Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration
FN:	Front National (Frankreich)
FrAu:	Frauenrat für Außenpolitik
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade
GBH:	Gewerkschaft Bau und Holz
GBI:	Gewerkschaft Bau und Industrie
GMS:	Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz
GRA:	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus
GRECE:	Groupement de recherche et d'études pour la civilisation européenne
GTCP:	Gewerkschaft Textil, Chemie und Papier
HEKS:	Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz
HSK:	Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur
IAW:	Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen

ICEM:	Intergovernmental Committee for European Migration
ICMPD:	International Centre for Migration Policy Development
IGSA:	Interessengemeinschaft der Beratungs- und Kontaktstellen Schweizer-Ausländer
ILO:	Internationale Labour Office, sowie später: Internationale Labour Organization
IMES:	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
IOM:	International Organization for Migration
ISA:	International Sociological Association
KAB:	Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung der Schweiz, heute: Katholische Arbeitnehmerinnen- und Arbeitsnehmerbewegung der Schweiz
Kritnet:	Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung
LPS:	Libérale Partei der Schweiz, heute in: FDP.Die Liberalen
MKS:	Migrantinnen Koordinationsstelle Schweiz
MLF:	Mouvement pour la libération de la femme
NA:	Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat
NFP:	Nationale Forschungsprogramme des SNF
NGO:	Nicht-Regierungsorganisation
NIAS:	Netherlands Institute for the Advanced Study in the Humanities and Social Sciences
NPD:	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NPM:	New Public Management
NZZ:	Neue Zürcher Zeitung
OECD:	Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC:	Organization for European Economic Co-operation, ab 1961: OECD
OFRA:	Organisation für die Sache der Frau
ÖRK:	Ökumenischer Rat der Kirchen, englisch: World Council of Churches WCC
POCH:	Progressive Organisationen der Schweiz
PSIND:	Projekt zur Verbesserung der sozialpsychiatrischen Betreuung von südostasiatischen Flüchtlingen in der Schweiz
PTT:	Post-Telefon- und Telegrafbetriebe
SAD:	Schweizerischer Aufklärungsdienst
SAGW:	Schweizerischen Akademie für Geistes- und Sozialwissenschaften
SAKE:	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SAJV:	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SBB:	Schweizerische Bundesbahnen
SEK:	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SEM:	Staatssekretariat für Migration
SFH:	Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, ab 1991: Schweizerische Flüchtlingshilfe
SFM:	Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, heute: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SGB:	Schweizerischer Gewerkschaftsbund

SGS:	Schweizerische Gesellschaft für Soziologie
SGSV:	Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft
SGZZ:	St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung
SHAG:	Schweizerisches Hilfswerk für außereuropäische Gebiete, später: Helvetas
SHIV:	Schweizerischer Handels- und Industrieverein, heute: Economiesuisse
SKAF:	Schweizerische Katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen
SNF:	Schweizerischer Nationalfonds
SOPEMI:	Système d'observation permanente des migrations
SPD:	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPS:	Sozialdemokratische Partei der Schweiz, kurz SP
SRK:	Schweizerisches Rotes Kreuz
STATINF:	Statistisches Informationssystem
SVP:	Schweizerische Volkspartei
SWR:	Schweizerischer Wissenschaftsrat
TES:	Training for European Statisticians
UNO:	United Nations Organization, kurz: United Nations UN
UNSTAT:	United Nations Statistical Division, auch: UNSD
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR:	United Nations High Commissioner for Refugees
WCC:	World Council of Churches, deutsch: Ökumenischer Rat der Kirchen oder auch Weltkirchenrat
WWZ:	Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum an der Universität Basel
ZAR:	Zentrales Ausländerregister
ZEMIS:	Zentrales Migrationsinformationssystem

Abbildungen

- Abb. 1 / S. 11: Der diskursive Aufstieg der Migration im Deutschen (Quelle: Google Books Ngram Viewer, German 2012)
- Abb. 2 / S. 63: Vorderseite USA / Rückseite CH (Quelle: Vorlesung Wirtschafts- und Sozialgeschichte Nordamerikas, Sommersemester 1968, in: StAZH W I 41.5.1 / Nachlass Rudolf Braun)
- Abb. 3 / S. 68: Hierarchie der Ausländer (Quelle: Pintér, Wohlstandsflüchtlinge, 1969, S. 195)
- Abb. 4 / S. 72: Der erste Tag in Köln: Der iranische Vater des Autors am Universitätsplatz, auf der Suche nach Arbeit, Sommer 1970 (Quelle: Familienarchiv, Interview mit Kambiz Espahangizi, 17. Oktober 2020)
- Abb. 5 / S. 83: Unterschichtung anschaulich (Quelle: Soziologische Analyse der Überfremdungsinitiative und der Abstimmungsergebnisse, Freitagseminar des Soziologischen Instituts der Universität Zürich, WS 1970/71, in: SSA Ar 163.1.6.)

- Abb. 6 / S. 97: Plenarversammlung am 3. Kongress des Weltkirchenrats, Neu-Delhi, Indien, 1961 (Quelle: WCC Photo Archives ND15-35, mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 7 / S. 99: Delegierte aus Afrika und Asien am 3. Kongress des Weltkirchenrats, Neu-Delhi, Indien, 1961 (Quelle: WCC Photo Archives ND 64-22, mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 8 / S. 106: Tagungs- und Studienzentrum Boldern, 1968 (Quelle: Boldern-Archiv / Boldern intern 1968/69)
- Abb. 9 / S. 107: Das Boldern Team, 1968 (Quelle: Boldern-Archiv / Boldern intern 1968/69, von rechts: Marga Bührig, Elsa Kähler, Paul Frehner, Patrice de Mestral, Peter Gessler)
- Abb. 10 / S. 134: Pressekonferenz des Komitee Schweiz 80, 1974 (Quelle: Archiv für Zeitgeschichte, IB SAD 623)
- Abb. 11 / S. 137: Programmzeitung »Wir in der Schweiz«, 1973 (Quelle: AfZ IB Becker Audiovisuals / 2.1.1)
- Abb. 12 / S. 138: Einheimische und Aliens, miteinander? Tonbildschau »Wir Menschen auf der Wega«, 1973 (Quelle: AfZ IB Becker Audiovisuals / 2.1.1 / Still bei 12:39 min)
- Abb. 13 / S. 152: Aktionsforschung 1976–1978 (Quelle: Ley, Frauen in der Emigration, 1979, S. 153)
- Abb. 14 / S. 156: Mitenand-Button (Quelle: Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich, Datenbank Bild + Ton, F 5053-Ob-045, mit freundlicher Erlaubnis)
- Abb. 15 / S. 157: Ausländer und Schweizer, Trickfilm zur Mitenand-Initiative, 1981 (Quelle: DRS Tagesschau, 26. März 1981, Still bei 0:26min, SRF Mediendatenbank FARO)
- Abb. 16 / S. 171: Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur. Griechische Lehrer in deutschem LehrerInnen-Kollegium an der evangelischen Grundschule Victoriastraße in Troisdorf, Nordrhein-Westfalen, 1972 (1. und 4. v. l. & 1., 4., 5. v. r.). Zu Ehren meines Großvaters Otto-Ernst Löttgen (Bildmitte), der als damaliger Rektor der Schule (1967–1977) die muttersprachlichen Kurse für die mehrheitlichen griechischen Arbeiterfamilien der lokalen Industrie förderte (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)
- Abb. 17 / S. 181: Zwischen zwei Welten I (Quelle: Tages-Anzeiger Magazin, 5. Juli 1980, S. 17. Mit freundlicher Genehmigung von Eduard Winiger)
- Abb. 18 / S. 181: Zwischen zwei Welten II (Quelle: Tages-Anzeiger Magazin, 5. Juli 1980, S. 20. Mit freundlicher Genehmigung von Eduard Winiger)
- Abb. 19 / S. 181: Zwischen zwei Welten III, deutsch-iranische Familie, der Autor mit seinen Eltern, Köln 1979 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)
- Abb. 20 / S. 184: Eine von vielen pädagogischen Abschlussarbeiten zu »Gastarbeiterkindern« in der BRD, 1976 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)
- Abb. 21 / S. 191: Ethnogenese in der Jugendbewegung, Graffiti, vermutlich in Zürich im Oktober 1980. (Quelle: SSA F 5111-055-021, mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 22 / S. 196: Struktur-Kultur-Modell (Quelle: Hoffmann-Nowotny und Hondrich, Ausländer in der BRD und der Schweiz, 1981, S. 602)
- Abb. 23 / S. 211: Deutschstunde – oder: die lächelnde Integration (Quelle: Der Bund, 25. August 1979)

- Abb. 24 / S. 211: Lächelnde Begegnung (Quelle: HEKS & Caritas HEKS und Caritas, Kulturbegegnung und Integration, 1982, Titelbild)
- Abb. 25 / S. 216: Selbstfindung im Supermarkt der Kulturen (Quelle: DRS Zeitgeist, 14. Dezember 1986, Still bei 1:48min, SRF Mediendatenbank FARO)
- Abb. 26 / S. 225: Tag des Flüchtlings, Basel 1982 (Quelle: BAR J2.233-01#2004/464#237*/2.990.12.1., mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 27 / S. 226: Interkultureller Austausch am Tag des Flüchtlings, Basel 1982 (Quelle: BAR J2.233-01#2004/464#237*/2.990.12.1., mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 28 / S. 228: Anzeigen für Solidaritätsfeste (Quelle: PZ-Wochenzeitung der POCH, 22. Juni 1978, S. 3 & 4)
- Abb. 29 / S. 229: Nostra Festa (Quelle: PZ-Wochenzeitung der POCH, 22. Juni 1978, S. 3)
- Abb. 30 / S. 230: Chromstahlskulptur INTEGRATION mit Künstler, 1980 (Quelle: BAR J2.233-01#2004/464#235*/2.990.1.19, mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 31 / S. 234: Iranisches Nowruz-Fest einer privaten Farsi-Schule für »muttersprachlichen Ergänzungsunterricht« in Köln, gegründet von Kambiz Espahangizi und Ulrike Löttgen-Espahangizi 1984/85, Vater und Schwester Raika auf der Bühne im Saal der Evangelischen Studiengemeinde ESG in Köln, 1988 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)
- Abb. 32 / S. 251: (Im)Mobilität und Stilleben im Flüchtlingszentrum Bex, 1983 (Quelle & Fotografie: Werner Haug, Privatarhiv, mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 33 / S. 251: Fotoserie zu den »ersten Asylbewerbern« in der Schweiz, 1983 (Quelle & Fotografien: Werner Haug, Privatarhiv, mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 34 / S. 277: Von den Bevölkerungsszenarien zur Migrationspolitik (Quelle: Haug, Ausblick auf die Zukunft der schweizerischen Bevölkerung, 1988, S. 195)
- Abb. 35 / S. 290: Migrationssaldo (Quelle: Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1986–2025. Presserohstoff, 1987, S. 9)
- Abb. 36 / S. 309: Die multikulturelle Gesellschaft – Ein neues Schlagwort? (Quelle: DRS Ergänzungen zur Zeit, 22. März 1992, Still bei 76:15min, SRF Medienarchiv FARO)
- Abb. 37 / S. 325: Vater und Schwester des Autors auf einer Kundgebung gegen Ausländerfeindlichkeit nach den Ausschreitungen in Hoyerswerda, 1991 (Quelle: Kölner Stadt-Anzeiger, 10. Oktober 1991, Familienarchiv)
- Abb. 38 / S. 327: Reise zur Familie im Iran (Vater links oben, Mutter Mitte oben, Schwester rechts vorne, Autor rechts hinten) Teheran 1992 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)
- Abb. 39 / S. 331: Struktur-Kultur-Modell I, undatierte Vorlesungsfolie, ca. 1990 (Quelle: Zentralbibliothek Zürich, Nachlass Hoffmann-Nowotny Box 6, mit freundlicher Genehmigung)
- Abb. 40 / S. 332: Kreise der Migrationspolitik (Quelle: Arbenz, »Aktuelle Analyse und Optionen einer schweizerischen Migrationspolitik«, 1992, S. 24)
- Abb. 41 / S. 332: Das Modell der drei Kreise in den Medien (Quelle: DRS, 10vor10, 23. Mai 1996, Still bei 1:12 min. SRF Medienarchiv)

- Abb. 42 / S. 334: Das Zeitalter der Migration (Quelle: <https://zeitungsarchiv.nzz>, aufgerufen: 15. März 2021, eigene Auswertung)
- Abb. 43 / S. 341: Drei-Kreise-Modell aus Sicht der BODS: Die Festung Schweiz in der Festung Europa (Quelle: BODS Jahresbericht 1995, Titelseite, in: SSA K924:1995)
- Abb. 44 / S. 356: Migrationspolitik als Brückenkonzept (Quelle: Arbenz, Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik, 1995, S. 88)
- Abb. 45 / S. 362: Politikfelder der Migration im globalen Kontext (Quelle: Expertenkommission Migration, Ein neues Konzept der Migrationspolitik, 1997, S. 15)
- Abb. 46 / S. 370: Organigramm Bundesamt für Migration, 1996 (Quelle: Arthur Andersen, AG 4: Migration. Schlussbericht, November 1996, Zusammenfassung, S. 15, in: BAR E4280A#2017/359#685-1*)
- Abb. 47 / S. 404: Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, von a) bis d) (Quelle: BFS, Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, 2005, S. 5)
- Abb. 48 / S. 409: Treffpunkt Schwarzer Frauen im Schweizer Fernsehen (Quelle: DRS Forum, 7. Juni 1993, Still bei 4:54min, SRF Medienarchiv FARO)
- Abb. 49 / S. 416: Peace Train (Quelle: Oswald Iten, Der Friedens-Zug der Frauen nach China, Neue Zürcher Zeitung NZZ, 9./10. September 1995, S. 82)
- Abb. 50 / S. 425: Secondos in der Schweiz (Quelle: Samir, Babylon 2, 1993, Stills bei 41:20–41:28min, 55:06min, 63:23min, 80:16min)
- Abb. 51 / S. 426: Iranische Diaspora mit zweiter Generation aus Deutschland im Türkei-Urlaub, Familientreffen mit Cousins aus dem Iran in Antalya, 1995 (Quelle: Familienarchiv Espahangizi)

Archive und Interviews

Liste der verwendeten Archivbestände:

Archiv der Stadt Zürich

Arbeitsamt / städtische Kommission für Ausländerfragen 1970–1977 (V. F.c.30: 460.790.5)

Archiv des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin (IfZ)

Zeugenschrifttum Online (ZS 3007, Behrendt, Richard F)

Archiv des Tagungs- und Studienzentrums Boldern, Männedorf

Tagungen

Jahresberichte

Archives contestataires, Genf

Fonds 090_CASS – Comité pour l'abolition du statut de saisonnier

Archiv für Zeitgeschichte (AfZ)

IB Vorort-Archiv (Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein SHIV) / 54.9 (Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem)
IB Verein CH 701 (Verein zur Förderung der Aktionsgemeinschaft CH 701 (Verein CH 701)
IB SFH-Archiv (Schweizerische Flüchtlingshilfe)
IB SFH-Dokumentation (Schweizerische Flüchtlingshilfe)
IB SAD (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft Demokratie) / Dossier 623 Komitee Schweiz 80
IB Becker Audiovisuals / 2.1.1 Informationsprogramm Wir in der Schweiz (1973–1978)
Nachlass Dr. h. c. Alfred A. Häsler (1921–2009)

Cinémathèque Suisse, Abteilung Dokumentationsstelle Zürich

CH CS DDZ1, 14893 *Unsere Eltern haben den Ausweis C*

Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)

E10080* Bundesamt für Justiz (1979-)
E4114A#31 Rechtsetzung Abteilung I
E1010C* Bundeskanzlei, Zentrale Ablage (1879–2015)
E1010C#207 Forschungs- und Studienaufträge (1951–2021)
E10101* Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit
E7175C-01#52 Schweizerische Ausländerpolitik
E10130* Delegierter für das Flüchtlingswesen (1985–1990) / Bundesamt für Flüchtlinge (1990–1997)
E4280A#750.o.o.5 Strategiegruppe Asyl- und Flüchtlingspolitik
E4280A#82 Migrationsfragen (Internationales). Migrationspolitik, Migrationsprobleme, Migrationsursachen. Grundsätzliches
E10243* Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (1979-)
E2006A#221 Ausländer in der Schweiz
E10308* Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
E4001E#0005 Fremdenpolizei (1972–1983)
E10078* Bundesamt für Gewerbe, Industrie und Arbeit 1870–1998
E7175C#033.02 Eidg. Kommission für Ausländerprobleme (EKA) (1975–1988)
E3010A* Bundesamt für Kulturpflege: Zentrale Ablage (1980–1990)
E3321* Bundesamt für Statistik: Zentrale Ablage (1979–1998)
E3321#12 Bevölkerungsentwicklung
E3321#03-03-09 Internationale Organisationen
E3375C* Schweizerischer Wissenschaftsrat: Zentrale Ablage (1993–2000)
E3375C#2002/208#1584* Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim
E3375C#823 Forschungspolitische Früherkennung (FER)
E6502-01* Bundesamt für Organisation: Koordinationsstelle für Automation (1979–1990)
E7001C* Generalsekretariat des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements

E7001C#181 Forschung

J2.181* Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (1970–)

J2.181#131.04 Flüchtlingspolitik / Asylpolitik

J2.233* Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz (1946–)

J2.233-01#2.990.7 Indochina-Aktion

J2.233-01#2.990.1 Flüchtlingsbetreuung

J2.257* Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK (1920–)

J2.257#1 Ökumene

J2.257#7 Migration

J2.257#54 Zusammenarbeit (Entwicklungshilfe)

J2.269* Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (1946–)

J2.269#17 Forschungspolitische Früherkennung FER

J2.269#31 Vorstand

Online-Amtsdruckschriften

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Protokolle der Bundesversammlung

Geschäftsberichte des Bundesrates

Schweizerisches Sozialarchiv (SSA)

Federazione Colonie Libere Italiane in Svizzera FCLIS (1940–1989) Ar.40

Dokumentation Sibilla Schuh zum Centro Scuola e Famiglia der Colonie Libere Italiane (1973–2007)

Ar.201.253

Da und fort – Wanderausstellung (1998–2004) Ar 201.158

Nachlass Heintz, Peter (1920–1983) Ar 163

Mitenand-Initiative / Être solidaires (1973–1990) Ar 62

Zürcher Kontaktstelle für Ausländer und Schweizer (1967–1992) Ar 48

Gewerkschaft Bau und Industrie (1839–2008) Ar GBI

Sachdokumentation ZA & QS 02.3C (Ausländerfrage, Ausländerintegration; Immigration, Einwanderung; multikulturelle Gesellschaft: Schweiz, 1959–2000)

Sachdokumentation ZA 05.3 *3 (Rassendiskriminierung USA: Schwarze)

Sachdokumentation QS WSC 1974 (Chile)

Sachdokumentation QS 38.82 (Nationale Aktion (NA); Schweizer Demokraten (SD), 1960–)

Sachdokumentation ZA 69.0*11 (Asylpolitik & Flüchtlingswesen im Ausland: Südasiatische Flüchtlinge)

Wochenzeitung der Progressiven Organisationen der Schweiz (POCH), Z563: 1977–1982

Rundbrief der Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS, D4695: 1987–2000

Jahresberichte der Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS, K924: 1995–1998

SRF Mediendatenbank FARO

Staatsarchiv des Kantons Zürich (StAZH)

W I 41.11 (Nachlass Rudolf Braun, 1930–2012)

Direktion Bildung des Kanton Zürich

Z 154.351 Kontakt mit der Pädagogischen Abteilung der Erziehungsdirektion, 1983–1993 (Dossier)

UNESCO Archives

SS/Mig.Conf./1 (Conference on the Cultural Integration of Immigrants, Havana, 1956)

SS-76/Conf.801/9 (Symposium on the sociological analysis of education and training programmes for migrant workers and their families, Heidelberg, 1978)

UZH Archiv

PUB.001.056 (Studierendenstatistik WS 1976/77–SS 2006)

BA 1 Vorlesungsverzeichnisse

E.3.1 Professorendosssiers

Heintz, Peter, 1920-1983, Soziologie (E.3.1.025)

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, 1934-2004, Soziologie (E.3.1.160)

Widerstandsarchiv, Zürich

World Council of Churches Archives, Genf

424 Ecumenical Institute, Bossey (1946–2002)

425 Commission of Interchurch Aid, Refugee and World Service (CICARWS) (1948-1992)

Zentralbibliothek Zürich, Handschriftenabteilung

Nachlass Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny

Privatarchive: Familienarchiv Espahangizi, Peter Gessler, Werner Haug, Rudolf Karlen, Georg Kreis,

Anni Lanz, Katharina Ley, Rolf Probala, Eduard Winiger

Interviews:

Allemann-Ghionda, Cristina, 26. Juni 2019, Basel, Schweiz
Alleva, Vania, 16. April 2020 (Telefon-Interview)
Arbenz, Peter, 24. Juli 2019, Winterthur, Schweiz
Ballmer-Cao, Thanh-Huyen, 4. Januar 2021 (Telefon-Interview)
Bueno, Jael, 12. April 2021 (Telefon-Interview)
Caccia, Fulvio, 6. April 2021 (Telefon-Interview)
D'Amato, Gianni, 6. Juni 2016, Zürich, Schweiz
Ehret, Rebekka, 10. Dezember 2018, Luzern, Schweiz
Espahangizi, Kambiz, 17. Oktober 2020, Köln, Deutschland
Fibbi, Rosita, 14. Oktober 2017, Zürich, Schweiz
Gessler, Peter, 26. März 2020, per Email, & 19. Juli 2020, Basel, Schweiz
Hagmann, Hermann-Michel, 5. Dezember 2018, Sierre/Siders, Schweiz
Haug, Werner, 22. November 2017 Bern, Schweiz
Hefti-Misa, Anni, 8. Januar 2020, Zürich
Heiniger, Marcel, 7. Dezember 2017, Neuchâtel, Schweiz
Hoffmann-Nowotny, Urs, 19. Mai 2016, Zürich, Schweiz
Kälin, Walter, 14. November 2017, Bern, Schweiz
Karlen, Rudolf, 13. Juni 2018 (Telefon-Interview)
Kessler, Thomas, 6. April 2021 (Telefon-Interview)
Kreis, Georg, 2. November 2018, Zürich, Schweiz
Lanz, Anni, 8. Oktober 2019, Basel, Schweiz
Lebert, Maude, 14. August 2019, Zürich, Schweiz
Le Breton, Maritza, 4. Mai 2020 (Video-Interview)
Ley, Katharina, 10. Januar 2017 (Telefon-Interview) und 19. Januar 2017, Bern, Schweiz
Meierhofer-Mangeli, Zeedah, 14. April 2021 (Telefon-Interview)
Meier-Mesquita, Cintia, 31. Oktober 2017, Zürich, Schweiz
My Hanh Derungs, Isabelle (Telefon-Interview), 8. August 2019
Niederberger, Josef Martin, 25. Oktober 2017, Bern, Schweiz
Paiva Keller, Beatriz, 26. April 2021 (Telefon-Interview)
Pedrina, Vasco, 26. Februar 2020, Zürich, Schweiz
Probala, Rolf, 23. Juli 2019, Zürich, Schweiz
Prodolliet, Simone, 5. August 2019, Bern, Schweiz
Schiavi, Rita, 10. Juni 2018, Zürich, Schweiz
Schmid, Walter, 7. Dezember 2017, Zürich, Schweiz
Schuh, Sibilla, 13. Oktober 2017, Zürich, Schweiz
Steffen, Hans, 9. Mai 2019, Bern, Schweiz
Steiner-Khamsi, Gita, 2. September 2017, New York, USA
Stolz Jörg, 2. Mai 2016, Lausanne, Schweiz

Thévenaz, Jean-Pierre, 14. September 2020, Lausanne, Schweiz
Tobler Linder, Verena (ehemals Tobler Müller, geboren Tobler), 7. Dezember 2018, Zürich, Schweiz
von Schulthess, Dieter, 23. Januar 2017, Zürich, Schweiz
Weber Werner, 6. Dezember 2017 (Telefon-Interview)
Wicker, Hans-Rudolf, 27. April 2017, Bern, Schweiz
Wimmer, Andreas, 4. September 2017, New York, USA
Winiger Eduard, 5. Januar 2017 (Telefon-Interview) und 11. Januar 2017, Zürich, Schweiz
Zanolli-Stierlin, Satuila, 20. Januar 2017 (Telefon-Interview)

Weitere Interviews von Dritten:

Behrendt, Richard F., 26. Juni 1972 (Interview von Wolfgang Jean Stock) <https://www.ifz-muenchen.de/archiv/zs/zs-3007.pdf>
Bazzi, Danielle, 27. November 2015, Zürich, Schweiz (Interview von Rolf Probala) <https://tube.switch.ch/videos/ee5d6fob>
Erdheim, Mario, 13. Oktober 2015, Zürich, Schweiz (Interview von Rolf Probala) <https://tube.switch.ch/videos/7c09b968>
Müller, Hans-Peter, 21. September 2015, Zürich, Schweiz (Interview von Rolf Probala) <https://tube.switch.ch/videos/oc23f8d3>
Nigg, Heinz, 21. September 2015, Zürich, Schweiz (Interview von Rolf Probala) <https://tube.switch.ch/videos/4b328e5e>

Literatur

- Abrams, Lynn, *Oral History Theory*, London: Routledge 2016.
- Agar, Jon, *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge: The MIT Press 2003.
- Alba, Richard und Victor Nee, »Rethinking Assimilation. Theory for a New Era of Immigration«, in: *The International Migration Review* 31 (4), 1997, S. 826–874.
- Albrow, Martin, *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*, Cambridge: Polity Press 1996.
- Allemann-Ghionda, Cristina, »Ausländerbildung: Probleme und Lösungsmöglichkeiten«, in: *Bildungsforschung und Bildungspraxis. Schweizerische Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 6 (3), 1984, S. 31–50.
- , »Quelques réflexions sur les présupposés politiques de l'interculturalisme«, in: *Interkultureller Unterricht. Von der Theorie zur Praxis*, hg. von Walter Kurmann, Bern: Centro pedagogico-didattico per la Svizzera 1987, S. 23–26.
- , *Ausländische Kinder, Jugendliche und Erwachsene im Schweizerischen Bildungswesen. Forschungs-politische Früherkennung*, Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat 1988.
- Alp-Marent, Elif, Manuel Dieterich und Boris Nieswand, »Wohl denen, die sich integrieren! Integrationismus als moralische Ordnung«, in: *Integration. Teilhabe und Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft*, hg. von Michael Spieker und Christian Hofmann, Mannheim: Nomos 2020, S. 115–132.
- Aratnam, Ganga Jay, »Der Talent-Turn und seine staatliche Begleitmusik. Migration und die Politik der Hochqualifizierung«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 341–368.
- Arbeitsgemeinschaft Mitenand, *Weissbuch: Die Ausländer in der Schweiz. Neuauflage unter Berücksichtigung der Nationalrats-Debatte vom Herbst 1980*, Bern: AG Mitenand 1980.
- Arbeitsgruppe Perspektivstudien und Francesco Kneschaurek, *Entwicklungsperspektiven und -probleme der schweizerischen Volkswirtschaft. Zusammenfassung der Perspektivstudien über die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000*, St. Gallen/Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale 1974.
- Arbenz, Peter, *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern: EJPD 1995.
- Arend, Michal, »Nationale und ethnische Mischehen in der Schweiz«, in: *Info* 21 5 (Juni), 1988, S. 7–9.
- Argast, Regula, *Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz, 1848–1933*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2007.
- Arlettaz, Gérald, »Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et ›La question des étrangers‹«, in: *Etudes et sources (Berne: Archives fédérales suisses)* 11, 1985, S. 83–174.
- Arlettaz, Gérald und Silvia Arlettaz, *La Suisse et les étrangers: immigration et formation nationale, 1848–1933*, Lausanne: Editions Antipodes 2004.
- Autonome Arbeitsgruppe Kultur + Information (Hg.), *Die Fremdarbeiterfrage – für eine sozialistische Alternative. Schriften zur ›Agitation‹. Internationale Reihe 1*, Zürich: Schriften zur Agitation 1970.

- Autorengruppe für eine fortschrittliche Ausländerpolitik, *Basta! Fremdarbeiter in den 80er Jahren ein Lesebuch*, Zürich: Limmat Verlag 1980.
- Bade, Klaus J., *Land oder Arbeit? Transnationale und interne Migration im deutschen Nordosten vor dem Ersten Weltkrieg*, Habilitationsschrift: Universität Erlangen-Nürnberg 1979 (2005).
- , *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980*, Berlin: Colloquium-Verlag 1983.
- , *Homo migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland. Erfahrungen und Fragen*, Essen: Klartext Verlag 1994.
- , »Sozialhistorische Migrationsforschung«, in: *Studien zur historischen Migrationsforschung* 13, hg. von Klaus J. Bade und Jochen Oltmer, Göttingen: V&R unipress 2004, S. 13–26.
- , *Migration – Flucht – Integration: Kritische Politikbegleitung von der ›Gastarbeiterfrage‹ bis zur ›Flüchtlingskrise‹. Erinnerungen und Beiträge*, Karlsruhe: von Loeper 2017.
- , »Warum es kam, wie es kam: Autobiografische Anmerkungen«, in: *Historical Social Research Supplement* 30, 2018, S. 9–92.
- Bade, Klaus J. und Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2004.
- Baer, Willi und Karl-Heinz Dellwo (Hg.), *Die blutigen Tage von Genua: G8-Gipfel, Widerstand und Repression*, Hamburg: Laika Verlag 2011.
- Baier, Sabine, »Zu spät und zu weit weg – Nähe und Distanz als philosophische Kategorien«, in: *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 15, 2020, S. 179–188.
- Balibar, Etienne und Immanuel Wallerstein, *Race, nation, classe. Les identités ambigües*, Paris: La Découverte 1988.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen, Anja Dobler und Werner Haug, *Eingliederung und Betreuung von Indochinaflüchtlings. Unveröffentlichter Bericht*, Zürich: Soziologisches Institut 1982.
- Bänziger, Peter-Paul, »Transformationen des Gesundheitswesens seit den 1960er-Jahren. Die Beispiele der Aids- und der Drogenthematik«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 193–216.
- Barcella, Paolo, *Migranti in classe. Gli italiani in Svizzera tra scuola e formazione professionale*, Verona: Ombre corte 2014.
- Baum, Gitti (Hg.), *Betty Mahmoody auf der Spur. Eine Auseinandersetzung mit dem Buch ›Nicht ohne meine Tochter‹*, Köln: Ali-Bokai-Verlag 1991.
- Baumann, Sarah, *...und es kamen auch Frauen. Engagement italienischer Migrantinnen in Politik und Gesellschaft der Nachkriegsschweiz*, Zürich: Seismo 2014.
- , »Migration, Geschlecht und der Kampf um Rechte. Grenzüberschreitender Aktivismus italienischer Migrantinnen in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera* 65 (1), 2015, S. 65–82.
- Bausinger, Hermann, »Beharrung und Einfügung. Zur Typik des Einlebens der Flüchtlinge«, in: *Jahrbuch für Volkskunde der Heimatvertriebenen*, 1957, S. 9–16.
- , *Volkskultur in der technischen Welt*, Stuttgart: Kohlhammer 1961.

- Beck, Ulrich, »Jenseits von Stand und Klasse?«, in: *Soziale Ungleichheiten*, hg. von Reinhard Kreckel, Göttingen: Schwartz 1983, S. 35–53.
- Behrendt, Richard F., *Die Schweiz und der Imperialismus. Die Volkswirtschaft des hochkapitalistischen Kleinstaates im Zeitalter des politischen und ökonomischen Nationalismus*, Zürich: Rascher 1932.
- , »Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte in soziologischer Hinsicht«, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin* 8 (6), 1963, S. 337–344.
- Beijer, G., »Ten Years Activities of R. E. M. P. Bulletin«, in: *R. E. M. P. Bulletin (Research Group for European Migration Problems)* 9 (3), 1961, S. 82–85.
- Belliger, Andréa und David J. Krieger (Hg.), *ANTHology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie*, Bielefeld: transcript 2006.
- Bellofatto, Sabina, *Die italienische Küche in der Schweiz. Wahrnehmung – Vermarktung – Etablierung*, Münster: LIT Verlag 2017.
- Benz, Martina und Helen Schwenken, »Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis«, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 35 (3), 2005, S. 363–377.
- Berger, John und Jean Mohr, *A Seventh Man. Migrant Workers in Europe*, New York: Viking Press 1975.
- Berghoff, Hartmut (Hg.), *Marketinggeschichte. Die Genese einer modernen Sozialtechnik*, Frankfurt a. M.: Campus 2007.
- Berlinghoff, Marcel, *Das Ende der ›Gastarbeit‹. Europäische Anwerbestopps, 1970–1974*, Paderborn: Schöningh 2013.
- , »Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik seit den späten 1960er Jahren«, in: *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, hg. von Jochen Oltmer, Berlin: Oldenbourg Verlag 2015, S. 931–966.
- Berlowitz, Shelley und Zeedah Meierhofer-Mangeli, »HerStory. Die Geschichte des Treffpunkts Schwarzer Frauen«, in: *Terra incognita? Der Treffpunkt Schwarzer Frauen in Zürich*, hg. von Shelley Berlowitz, Elisabeth Joris und Zeedah Meierhofer-Mangeli, Zürich: Limmat-Verlag 2013, S. 42–90.
- Bhabha, Homi K., *The Location of Culture*, London: Routledge 1994.
- Biéler, André, *Calvin, prophète de l'ère industrielle: fondements et méthode de l'éthique calvinienne de la société*, Genf: Labor et fides 1964.
- BIGA (Hg.), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bericht der Studienkommission für das Problem der Ausländischen Arbeitskräfte*, Bern: Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 1964.
- BIGA und BFA, *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre*, Bern: Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit & Bundesamt für Ausländerfragen 1991.
- Bischoff, Christine, *Blickregime der Migration. Images und Imaginationen des Fremden in Schweizer Printmedien*, Münster: Waxmann 2016.
- Bojadzije, Manuela, *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2008.

- Bojadzjiev, Manuela und Regina Römhild, »Was kommt nach dem ›transnational turn‹? Perspektiven für eine kritische Migrationsforschung«, in: *Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung*, hg. von Labor Migration, Berlin: Panama Verlag 2014, S. 10–24.
- Borner, Silvio, Aymo Brunetti und Thomas Straubhaar, *Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 1990.
- Borrie, Wilfrid David (Hg.), *The Cultural Integration of Immigrants. A Survey Based upon the Papers and Proceedings of the Unesco Conference Held in Havanna, in April 1956*, Paris: Unesco 1959.
- Boscardin, Lucio, *Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946–1959*, Zürich: Polygraphischer Verlag 1962.
- Bösch, Frank, »Boom zwischen Krise und Globalisierung. Konsum und kultureller Wandel in der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 42 (2), 2016, S. 354–376.
- , *Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann*, München: C. H. Beck 2019.
- Boswell, Christina, »The ›Epistemic Turn‹ in Immigration Policy Analysis«, in: *Handbook on Migration and Social Policy*, hg. von Gary P. Freeman und Nikola Mirilovic, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016, S. 11–27.
- Braidotti, Rosi, *Nomadic Subjects. Embodiment and Sexual Difference in Contemporary Feminist Theory*, New York: Columbia UP 1994.
- Braun, Rudolf, »Die ausländischen Arbeitskräfte als Streitgegenstand der Schweizerischen Politik«, in: *Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 5, 1965, S. 100–107.
- , *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz*, Erlenbach: Rentsch 1970.
- Brubaker, Rogers, »The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States«, in: *Ethnic and Racial Studies* 24 (4), 2001, S. 531–548.
- Brugger, Jérôme, »At the Dawn of Swiss E-Government: Planning and Use of a Unique Identifier in the Public Administration in the 1970s«, in: *Administration & Society* 50 (1), 2018, S. 1319–1334.
- Bueno, Jael, Patricia Canlas Heuberger, Anni Lanz, Mascha Madörin, Zeedah Meierhofer-Mangeli, Arnsale Alemu Mulugeta und Marina Widmer, »Zu dieser Ausgabe (Editorial)«, in: *Olympe – Feministische Arbeitshefte zur Politik (Themenheft: Wir leben hier. Frauen in der Fremde)* 2 (4), 1995, S. 4–8.
- Bundesamt für Statistik, *Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1984–2025*, Bern: Bundesamt für Statistik 1985.
- , *Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1986–2025*, Bern: Bundesamt für Statistik 1987.
- , *SAKE – Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Variablenliste 1998*, Neuchâtel: BFS 1998.
- , *SAKE – Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Variablenliste 2001*, Neuchâtel: BFS 2001.
- , *Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Moduls ›Mobilität und Migration‹ der SAKE 2003. demos: Informationen aus der Demografie 4/2004*, Neuchâtel: BFS 2005.

- , *Methodenbericht zum Indikatorensystem der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Konzepte, Methoden, Auswahlverfahren und Quellen*, Neuchâtel: BFS 2014.
- Bundesrat, »Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991«, in: *Bundesblatt* 3 (27), 1991, S. 291–323.
- , »Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 30. Oktober 1991«, in: *Bundesblatt* 1 (5), 1992, S. 373–452.
- , »Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 vom 18. März 1996«, in: *Bundesblatt* 2 (16), 1996, S. 293–369.
- Buomberger, Thomas, *Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*, Zürich: Orell Füssli 2004.
- Bureau d'Information Sociale, *La Suisse et le migrant. Séminaire organisé par le Bureau d'Information sociale, avec l'appui technique du Programme européen de développement social de l'Office des Nations Unies à Genève 7-8 avril 1967*, Genève: 1967.
- Burke, Peter, *Exiles and Expatriates in the History of Knowledge, 1500–2000*, Waltham, MA: Brandeis UP 2017.
- Büschel, Hubertus, *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt a. M.: Campus 2009.
- Caloz-Tschopp, Marie-Claire, *Flüchtlingspolitik am Ende? Von den politischen Flüchtlingen zu den ›neuen‹ Flüchtlingen*, Zürich: Gegen Verlag 1982.
- , »Die ›neuen‹ Flüchtlinge, die Nord-Süd-Beziehungen und der Nationalstaat«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 5, 1985, S. 173–194.
- Casagrande, Giovanni, *Migration und ethnische Minderheiten in der Schweiz. Auswahlbibliographie 1945–1999*, Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien SFM 2001.
- Casetti, Guido, »Nach dem Boom. Notizen aus sozialer Sicht«, in: *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur* 56 (8), 1976, S. 681–690.
- Castles, Stephen, *Migration und Rassismus in Westeuropa*, Berlin: Express Ed. 1987.
- , *Global Workforce, New Racism and the Declining Nation State. Occasional Paper 23*, University of Wollongong: Centre for Multicultural Studies 1990.
- , »La sociologie et la peur de ›cultures incompatibles‹. Commentaires sur le rapport Hoffmann-Nowotny«, in: *Europe: Montrez Patte Blanche: Les Nouvelles Frontières du Laboratoire Schengen*, hg. von Marie-Claire Caloz-Tschopp und Fontollie-Honore Micheline, Genf: Centre Europe – Tiers Monde 1993, S. 370–384.
- Castles, Stephen und Mark J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, New York: The Guilford Press 1993.
- Cattacin, Sandro, *Neokorporatismus in der Schweiz: Die Fremdarbeiterpolitik. Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 243–244*, Zürich: Forschungsstelle für politische Wissenschaft, Abteilung Innenpolitik/Vergleichende Politik 1987.
- Cattacin, Sandro und Bülent Kaya, »Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse«, in: *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, hg. von Hans Mahnig, Zürich: Seismo 2005, S. 288–318.

- Cerutti, Mauro, »Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870–1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale«, in: *Studi e Fonti* 20 (11–104), 1994.
- , »La politique migratoire de la Suisse«, in: *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, hg. von Hans Mahnig, Zürich: Seismo 2004, S. 89–134.
- Chin, Rita, *The Crisis of Multiculturalism in Europe. A History*, Princeton, NJ: Princeton UP 2017.
- Comte, Emmanuel und Simone Paoli, »The Narrowing-Down of the OEEC/OECD Migration Functions, 1947–1986«, in: *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, hg. von Matthieu Leimgruber und Matthias Schmelzer, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2017, S. 261–284.
- Conrad, Sebastian und Shalini Randeria (Hg.), *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt a. M.: Campus 2002.
- Conseil de l'Europe, *Projet n. 7 du CDCC: L'éducation et le développement culturel des migrants. Rapport final du groupe de projet*, Strassburg: Conseil de l'Europe 1986.
- Cooper, Frederick, »Writing the History of Development«, in: *Journal of Modern European History* 8 (1), 2010, S. 5–23.
- Council on Environmental Quality und US Department of State (Hg.), *The Global 2000 Report to the President. Entering the Twenty-First Century. Volume 1*, Washington, DC: US Government Printing Office 1980.
- (Hg.), *Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten*, Frankfurt a. M.: Zweitausendeins 1980.
- D'Amato, Gianni, »Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 27 (2), 2008, S. 177–195.
- D'Amato, Gianni und Brigitta Gerber (Hg.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und Europa*, Zürich: Seismo 2005.
- Dahinden, Janine, »Kultur: als Form symbolischer Gewalt. Grenzziehungsprozesse im Kontext von Migration am Beispiel der Schweiz«, in: *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*, hg. von Boris Nieswand und Heike Drotbohm, Wiesbaden: Springer 2014, S. 97–121.
- , »A Plea for the ›De-Migrantization‹ of Research on Migration and Integration«, in: *Ethnic and Racial Studies* 39 (13), 2016, S. 1–19.
- Dankwortt, Dieter, *Probleme der Anpassung an eine fremde Kultur. Eine sozialpsychologische Analyse der Auslandsausbildung*, Köln: 1959.
- Däpp, Heinz und Rudolf Karlen, *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, Basel: Lenos Verlag 1984.
- Daston, Lauren, *Wunder, Beweise und Tatsachen. Zur Geschichte der Rationalität*, Frankfurt a. M.: Fischer 2001.
- Davis, Helen, *Understanding Stuart Hall*, London: SAGE 2004.
- de Pury, David, Heinz Hauser und Beat Schmid, *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich: Orell Füssli 1995.
- Delaquis, Ernst, *Der neueste Stand der Fremdenfrage. Öffentlicher Vortrag, gehalten in St. Gallen am 22. Oktober 1921*, Bern: Stämpfli 1921.
- della Faille, Dimitri, »Sociology on Latin America in the 1960s. Developmentalism, Imperialism, and Topical Tropism«, in: *The American Sociologist* 44 (2), 2013, S. 155–176.

- Deloria jr., Vine, *Nur Stämme werden überleben. Indianische Vorschläge für eine Radikalkur des wildgewordenen Westens* (orig. *We talk, you listen; new tribes, new turf*. Macmillan, New York 1970), München: Trikont-Verlag 1976.
- Derrida, Jacques, *Marges de la philosophie*, Paris: Minuit 1972.
- Deuber-Mankowsky, Astrid und Christoph F. E. Holzhey (Hg.), *Situiertes Wissen und regionale Epistemologie. Zur Aktualität Georges Canguilhem und Donna J. Haraways*, Wien: Turia + Kant 2013.
- Dhima, Giorgio, »Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung«, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 30, 1990, S. 189–207.
- , »Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik: Mögliche Folgen des Abbaus von institutionellen Hemmnissen«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 126 (3), 1990, S. 335–349.
- Dingeldey, Irene, »Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ* 8/9, 2006, S. 3–9.
- Doering-Manteuffel, Anselm und Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2010.
- Dommann, Monika, »Alles fließt. Soll die Geschichte nomadischer werden?«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 42 (3), 2016, S. 516–534.
- Dörk, Uwe und Fabian Link (Hg.), *Geschichte der Sozialwissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert. Idiome – Praktiken – Strukturen*, Berlin: Duncker & Humblot 2019.
- Dudek, Peter und Hans Gerd Jaschke, *Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Zur Tradition einer besonderen politischen Kultur*, Bd. 2, Opladen: Westdeutscher Verlag 1984.
- Dudziak, Mary L., *Cold War Civil Rights. Race and the Image of American Democracy*, Princeton, NJ: Princeton UP 2000.
- Düvell, Franck, *Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa*, Berlin: Assoziation A 2002.
- Eberle, Thomas S. und Niklaus Reichle, »Die Schweizerische Gesellschaft für Soziologie (SGS)«, in: *Handbuch Geschichte der deutschsprachigen Soziologie*, hg. von Stephan Moebius und Andreas Ploder, Wiesbaden: Springer 2018, S. 895–918.
- Editorial, »Feuer im Dach des NGO-Forums«, in: *Emanzipation. Feministische Zeitschrift für kritische Frauen* 21 (2), 1995, S. 25.
- Efionayi-Mäder, Denise, »Durchgezogene Bilanz des Wissenstransfers«, in: *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*, hg. von Werner Haug und Georg Kreis, Zürich: NZZ Libro 2017, S. 39–45.
- Eggmann, Sabine, Birgit Jöhler, Konrad J. Kuhn und Magdalena Puchberger (Hg.), *Orientieren & Positionieren, Anknüpfen & Weitermachen. Wissensgeschichte der Volkskunde/Kulturwissenschaft in Europa nach 1945*, Münster: Waxmann 2019.
- Ehinger, Paul, *Herrschaft durch Sprache. Political Correctness – auch in der Schweiz*, Zofingen: Pro Libertate 1996.

- Ehret, Rebekka, *Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt*, Ethnologisches Seminar: Universität Basel 1999.
- Eidgenössische Migrationskommission EKM, *Migrationsgesellschaft Schweiz. Acht Denkanstösse zum Thema Potenzial*, Bern: EKM 2015.
- Eidgenössisches Personalamt, *Einwanderungsland Schweiz: gestern – heute – morgen. Gemeinschafts-seminar 21.–23. Oktober 1991*, Bern: Eidgenössisches Personalamt 1991.
- Eidgenössisches Statistisches Amt, *Bevölkerungsprojektionen für die Schweiz, 1976–2006. Beiträge zur schweizerischen Statistik / Heft 43*, Bern: Eidgenössisches Statistisches Amt 1977.
- Eidson, John R., *The Concept of Identity in the Ethnology and Social Anthropology of the Nineteenth and Early Twentieth Centuries – A Preliminary Report*. Working Paper No. 196, Halle/ Saale: Max-Planck Institute for Social Anthropology 2019.
- Eigenmann, Philip, *Migration macht Schule. Bildung und Berufsqualifikation von und für Italienerinnen und Italiener in Zürich, 1960–1980*, Zurich: Chronos 2017.
- EKA, *Die kulturellen Aspekte des Ausländerproblems*, Bern: Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem 1979.
- , *Die Ausländischen Jugendlichen – die zweite Ausländergeneration. Probleme und Lösungsmöglichkeiten*, Bern: Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem 1980.
- , *Umriss zu einem Integrationskonzept*, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission 1996.
- EKA, Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden, Schweizerischer Gemeindeverband und Schweizerischer Städteverband (Hg.), *Ausländer in der Gemeinde*, Bern: EKA 1979.
- (Hg.), *Gli stranieri nel comune*, Bern: EKA 1979.
- El-Mafaalani, Aladin, *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*, Köln: Kiepenheuer & Witsch 2020.
- Elmer, Sara, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé (Hg.), *Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit*, Basel: Schwabe 2014.
- Erdheim, Mario, »Fritz Morgenthaler und die Entstehung der Ethnopschoanalyse in Zürich«, in: *Psychoanalyse und Unbewusstheit in der Kultur. Aufsätze, 1980–1987*, hg. von Mario Erdheim, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1988, S. 83–98.
- , *Psychoanalyse und Unbewusstheit in der Kultur. Aufsätze, 1980–1987*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1988.
- Erikson, Erik H., »Identität und Entwurzelung in unserer Zeit. Ansprache auf der 11. Jahrestagung der World Federation for Mental Health in Wien 1958«, in: *Psyche – Zeitschrift für Psychoanalyse* 13 (1), 1959, S. 25–36.
- , *Identität und Lebenszyklus*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1973.
- Erlanger, Simon, Patrick Kury und Barbara Lüthi, »Überfremdung: oder Politik der Ausgrenzung. Ein Vergleich Schweiz–USA in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Diskurs – Handeln – Erfahrung«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 53 (4), 2003, S. 437–446.
- Esch, Michael G. und Patrice G. Poutrus, »Zeitgeschichte und Migrationsforschung: Eine Einführung«, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 2 (3), 2005, S. 338–344.
- Espahangizi, Kambiz, *Die schulischen Lern- und Leistungsstörungen unter besonderer Berücksichti-*

- gung der Gastarbeiterkinder*, Pädagogische Hochschule Rheinland: Schriftliche Hausarbeit zur Ersten Staatsprüfung 1976.
- Espahangizi, Kijan, »Im Wartesaal der Integration. Ankommen in der postmigrantischen Gesellschaft«, in: *Terra Cognita. Fachzeitschrift der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen* 27, 2015, S. 104–109.
- , »Das #Postmigrantische ist kein Kind der Akademie«, in: *Geschichte der Gegenwart* (2016), <http://geschichtedergegenwart.ch/das-postmigrantische-kein-kind-der-akademie/>.
- , »The Granddaughter's Dissertation. Some Thoughts on Knowledge about Migration in 1960s Switzerland«, in: *History of Knowledge. Research, Resources, and Perspectives* (10. August 2017), <https://historyofknowledge.net/2017/08/10/the-granddaughters-dissertation/>.
- , »Kann man Rassismus importieren? Flüchtlinge und die ›Hierarchie der Ausländer‹ in den 1960er Jahren«, in: *Geschichte der Gegenwart* (18. Juni 2017), <https://geschichtedergegenwart.ch/kann-man-rassismus-importieren-fluechtlinge-und-die-hierarchie-der-auslaender-in-den-1960er-jahren/>.
- , »Migration Research and Epistemic Participation: A Case Study on the ›Sociology of Foreign Workers‹ in Zurich in the 1970s«, in: *Urban Citizenship. Democatising Democracy*, hg. von Katharina Morawek und Martin Krenn, Wien: VfmK 2017, S. 112–131.
- , »Migrationsforschung und epistemische Teilhabe. Vier historische Schlaglichter auf die Zürcher ›Fremdarbeitersozilogie‹ in den 1970er Jahren«, in: *Urban Citizenship. Demokratisierung der Demokratie*, hg. von Katharina Morawek und Martin Krenn, Wien: VfmK 2017, S. 89–111.
- , »Ab wann sind Gesellschaften postmigrantisch? Wissenshistorische Überlegungen ausgehend von der Schweiz«, in: *Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik*, hg. von Naika Foroutan, Juliane Karakayali und Riem Spielhaus, Frankfurt a. M.: Campus 2018, S. 35–55.
- , »Ein Civil Rights Movement in der Schweiz? Das vergessene Erbe der Mitenand-Bewegung in der Schweiz (1974–1990)«, in: *Institut Neue Schweiz Blog*, September 2018 (13. Oktober 2018), https://institutneueschweiz.ch/En/Blog/178/Espahangizi_Mitenand.
- , »Der Schweizer Migration-Integration-Komplex«, in: *Reclaim Democracy. Die Demokratie stärken und weiterentwickeln*, hg. von Ruth Daellenbach, Beat Ringger und Pascal Zwicky, Bern: Denknetz 2019, S. 149–155.
- , »Die Fieberkurve der Überfremdung. Ausländerstatistik in der politischen Kommunikation der Schweiz im 20. Jahrhundert«, in: *Bulletin des Vereins Schweizerischer Geschichtslehrerinnen und -lehrer*, 2019, S. 2–7.
- , »The ›Sociologic‹ of Postmigration. A Study in the Early History of Social Research on Migration and Integration in Switzerland, 1960–73«, in: *Switzerland and Migration. Historical and Current Perspectives on a Changing Landscape (Palgrave Studies in Migration History)*, hg. von Barbara Lüthi und Damir Skenderovic, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2019, S. 33–59.
- , »›The Way to School Between Two Worlds – Documenting the Knowledge of Second-Generation Immigrant Children in Switzerland, 1977–1983‹, in: *KNOW – A Journal on the Formation of Knowledge* 2 (3), 2019, S. 305–330.

- , »Migrationswissenschaft!? Ein Versuch zur Triangulation sozialer Wirklichkeit im begrifflichen Scherbenhaufen der Spätmoderne«, in: *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 15, 2020, S. 167–178.
- , »Wer waren die N***** Europas? Der 50. Jahrestag der ›Schwarzenbach-Initiative gegen Überfremdung‹ in der Schweiz und die antirassistische Protestbewegung in den USA«, in: *Geschichte der Gegenwart* (7. Juni 2020), <https://geschichtedergegenwart.ch/wer-waeren-die-n-europas-der-50-jahrestag-der-schwarzenbach-initiative-gegen-ueberfremdung-in-der-schweiz-und-die-antirassistische-protestbewegung-in-den-usa/>.
- , »The ›Cultural Turn‹ of Postmigrant Conviviality. A Historical Case Study on Practices and Discourses of Cultural Diversity and Multiculturalism in Switzerland, 1970s–1990s«, in: *Diversity and Otherness. Transcultural Insights into Norms, Practices, Negotiations*, hg. von Lisa Gaupp und Giulia Pelillo-Hestermeyer, Berlin: De Gruyter 2021, S. 96–126.
- , »Identitätspolitik. Stuart Hall: *The Local and the Global. Globalization and Ethnicity & Old and New Identities. Old and New Ethnicities* (1989)«, in: *Deregulation und Restauration. Eine politische Wissensgeschichte*, hg. von Monika Wulz, Max Stadler, Nils Güttler und Fabian Grütter, Berlin: Matthes & Seitz 2021, S. 216–234.
- , »›Migration‹. Ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz 1987–1995«, in: *Zeitschrift für Migrationsforschung / Journal of Migration Studies* 1 (2), 2021, S. 5–39.
- , »Migration«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/migration.
- , »Dialog – Zusammenarbeit – Solidarität. Lokale Akteurs-Netzwerke und das Wissen der Integration in Zürich, 1965–1975«, in: *Lokale Wissensregime der Migration*, hg. von Manuel Liebig, Jan Lange und Charlotte Rächle, Wiesbaden: Springer VS 2022, in Vorbereitung.
- Espahangizi, Kijan und Moritz Mähr, »The Making of a Swiss Migration Regime. Electronic Data Infrastructures and Statistics in the Federal Administration, 1960s–1990s«, in: *Journal of Migration History* 6 (3), 2020, S. 379–404.
- Espahangizi, Kijan und Barbara Orland (Hg.), *Stoffe in Bewegung. Beiträge zu einer Wissensgeschichte der materiellen Welt*, Zürich: Diaphanes 2014.
- Espahangizi, Kijan und Monika Wulz, »The Political and the Epistemic in the Twentieth Century. Historical Perspectives«, in: *KNOW – A Journal on the Formation of Knowledge* 4 (2), 2020, S. 161–174.
- Espahangizi, Raika, »Migrantische Unternehmen in Köln«, in: *Städte und ihre Eigenlogik. Ein Handbuch für Stadtplanung und Stadtentwicklung*, hg. von Martina Löw und Terizakis Georgios, Frankfurt a. M.: Campus 2011, S. 57–68.
- , »Migration and Urban Transformations: Frankfurt in the 1960s and 1970s«, in: *Journal of Contemporary History* 49 (1), 2014, S. 183–208.
- Eugster, David und Sibylle Marti (Hg.), *Das Imaginäre des Kalten Krieges. Beiträge zu einer Kulturgeschichte des Ost-West-Konfliktes in Europa*, Essen: Klartext 2015.
- Expertenkommission Migration, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Bericht der Expertenkommission Migration im Auftrag des Bundesrates*, Bern: 1997.

- Ezli, Özkan, *Die Politik der Geselligkeit. Gegenwart und Geschichte der »Interkulturellen Woche«. Eine vergleichende kulturwissenschaftliche Untersuchung zu den Mittel- und Großstädten Gera, Jena, Konstanz und Offenbach. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration für das »Jahresgutachten Alltag in der Einwanderungsgesellschaft 2021«*, Berlin: SVR 2020.
- Faina, Paola, »Identità della seconda generazione degli emigrati e problemi di integrazione«, in: *Studi emigrazione* 17 (57), 1980, S. 8–43.
- Faist, Thomas, »Diversity – A New Mode of Incorporation?«, in: *Ethnic and Racial Studies* 32 (1), 2009, S. 171–190.
- Falk, Francesca, *Gender Innovation and Migration in Switzerland*, Cham: Palgrave Macmillan 2019.
- Fibbi, Rosita, Philippe Wanner, Ceren Topgül und Ugrina Dusan, *The New Second Generation in Switzerland. Youth of Turkish and Former Yugoslav Descent in Zurich and Basel*, Amsterdam: Amsterdam UP 2015.
- Fine, Gary Alan (Hg.), *A Second Chicago School? The Development of a Postwar American Sociology*, Chicago, IL: Univ. of Chicago Press 1995.
- Fisch, Stefan und Wilfried Rudloff (Hg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot 2004.
- Flusser, Vilém, *Von der Freiheit des Migranten: Einsprüche gegen den Nationalismus (Orig. 1994)*, Hamburg: Europäische Verlagsanstalt 2007.
- Foroutan, Naika, »Neue Deutsche, Postmigranten und Bindungs-Identitäten. Wer gehört zum neuen Deutschland?«, in: *ApuZ* 60 (16–17), 2010, S. 9–15.
- , *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*, Bielefeld: transcript 2019.
- Fraginière, Jean-Pierre und Maurice Nachen (Hg.), *Entre science et action. La démographie au service de la cité. Hommages à Hermann-Michel Hagmann*, Lausanne: Éditions Réalités sociales 2004.
- Frevort, Ute und Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag 2005.
- Frey, Marc und Sönke Kunkel, »Writing the History of Development: A Review of Recent Literature«, in: *Contemporary European History* 20 (2), 2011, S. 215–232.
- Frisch, Max, »Vorwort«, in: *Siamo italiani – die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz*, hg. von Alexander J. Seiler, Zürich: EVZ-Verlag 1965, S. 7–10.
- Fux, Beat, *Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie*, Berlin: Duncker & Humblot 1994.
- Gabbacia, Donna R., »The Minnesota School and Immigration History at Midwestern Land Grant Universities, 1890–2005«, in: *Journal of Migration History* 1 (2), 2015, S. 171–199.
- Gaonkar, Anna Meera, Astrid Sophie Ost Hansen, Hans Christian Post und Moritz Schramm (Hg.), *Postmigration. Art, Culture, and Politics in Contemporary Europe*, Bielefeld: transcript 2021.
- Gass, Thomas und Sabine Schoch, *Perspektiven einer Integrationspolitik in der Stadt Bern. Prozesse sozialer Ausgrenzung in der »multikulturellen« Gesellschaft*, Lizenzatsarbeit: Universität Bern, Institut für Ethnologie 1996.

- Gatrell, Peter, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford: Oxford UP 2013.
- , *The Unsettling of Europe. The Great Migration, 1945 to the Present*, London: Allen Lane 2019.
- Geertz, Clifford, *Interpretation of Cultures. Selected Essays*, New York: Basic Books 1973.
- Gees, Thomas, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*, Zürich: Chronos 2006.
- , »Viel Diskurs – wenig Steuerung. Schweizer Wissenschaftspolitik in der Mehrebenenrealität«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 317–340.
- Gemeinderat der Stadt Bern, *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern. Entwurf zur Vernehmlassung*, Schuldirektion der Stadt Bern: Bern 1996.
- , *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern*, Schuldirektion der Stadt Bern: Bern 1999.
- Georgi, Fabian, »For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management«, in: *The Politics of International Migration Management*, hg. von Martin Geier und Antoine Pécoud, London: Palgrave Macmillan 2010, S. 45–72.
- , *Managing Migration? Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration IOM*, Berlin: Bertz + Fischer 2019.
- Gerber, Brigitta, *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen*, Zürich: Seismo 2003.
- Germann, Pascal, »The Abandonment of Race. Researching Human Diversity in Switzerland, 1944–1956«, in: *Human Heredity in the Twentieth Century*, hg. von Bernd Gausemeier, Staffan Müller-Wille und Edmund Ramsden, London: Pickering & Chatto 2013, S. 85–101.
- Gessler, Peter, »Information – Dialog – Partizipation«, in: *Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft* 40, 1969, S. 50–59.
- Geulen, Christian, »Plädoyer für eine Geschichte der Grundbegriffe des 20. Jahrhunderts«, in: *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History* 7 (1), 2010, S. 79–97.
- , »Reply«, in: *Contributions to the History of Concepts* 7 (9), 2012, S. 118–128.
- Gilman, Nils, *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore, MD: Johns Hopkins UP 2007.
- Glättli, Balthasar und Pierre-Alain Niklaus (Hg.), *Die unheimlichen Ökologen. Sind zu viele Menschen das Problem?*, Zürich: Rotpunktverlag 2014.
- Glazer, Nathan und Daniel Patrick Moynihan, *Beyond the Melting Pot. The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*, Cambridge, MA: MIT Press 1964.
- Gleason, Philip, »Identifying Identity: A Semantic History«, in: *The Journal of American History* 69 (4), 1983, S. 910–931.
- Gordon, Leah N., *From Power to Prejudice. The Rise of Racial Individualism in Midcentury America*, Chicago, IL: Univ. of Chicago Press 2015.
- Gosewinkel, Dieter und Anna Katzy-Reinshagen, »Ausländer«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielicke (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/auslander.

- Grabas, Christian und Alexander Nützenadel (Hg.), *Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, New York: Palgrave Macmillan 2014.
- Gretler, Simone und Annemarie Sancar, »Gleichstellung statt Ausgrenzung«, in: *Rote Revue: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur (Themenheft: Multikulturalismus)* 72 (1), 1994, S. 2–5.
- Greve, Jens und Bettina Heintz, »Die ›Entdeckung der Weltgesellschaft‹. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie«, in: *Zeitschrift für Soziologie Sonderausgabe ›Weltgesellschaft‹*, 2005, S. 89–119.
- Griese, Hartmut, *Ausländer – Zwischen Politik und Pädagogik. Beiträge zur Sozialisation und Identitätsproblematik der ›Zweiten Generation‹ im Kindes- und Jugendalter*, Bonn: Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit VIA 1981.
- (Hg.), *Der gläserne Fremde. Bilanz und Kritik der Gastarbeiterforschung und Ausländerpädagogik*, Opladen: Leske und Budrich 1984.
- , »Kritisch-exemplarische Überlegungen zur Situation und Funktion der Ausländerforschung und einer verstehenden Ausländerpädagogik«, in: *Der gläserne Fremde. Bilanz und Kritik der Gastarbeiterforschung und Ausländerpädagogik*, hg. von Hartmut Griese, Opladen: Leske und Budrich 1984, S. 43–58.
- , »Zusammenfassung und Ausblick: Situation, Provokation und Aufruf«, in: *Der gläserne Fremde. Bilanz und Kritik der Gastarbeiterforschung und Ausländerpädagogik*, hg. von Hartmut Griese, Opladen: Leske und Budrich 1984, S. 192–220.
- Grossmann, Flavia, »Orte der Aushandlung und Instrumente der Einflussnahme. Eine akteurzentrierte Annäherung an migrantisches Lobbying in bildungspolitischen Prozessen des Kanton Basel-Stadt (1970er-Jahre)«, in: *Lobbying. Die Vorräume der Macht*, hg. von Janick Marina Schaufelbuehl, Gisela Hürlimann, Anja Rathmann-Lutz und André Mach, Zürich: Chronos 2016, S. 235–249.
- Gugerli, David, *Wie die Welt in den Computer kam. Zur Entstehung digitaler Wirklichkeit*, Frankfurt a. M.: S. Fischer 2018.
- Gugerli, David und Daniel Speich Chassé, »Wissensgeschichte – eine Standortbestimmung«, in: *Traverse* 19 (1), 2012, S. 85–100.
- Guiraudon, Virginie, Karen Phalet und Jessica ter Wal, »Monitoring Ethnic Minorities in the Netherlands«, in: *International Social Science Journal* 57 (1), 2005, S. 75–87.
- Gull, Thomas und Dominik Schnetzer, *Die andere Seite der Welt. Was Schweizerinnen und Schweizer im humanitären Einsatz erlebt haben*, Baden: hier + jetzt 2011.
- Gyaltag, Gyaltzen, »Tibeter in der Schweiz: Gedanken eines Beteiligten«, in: *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration*, hg. von Hugo Huber, Freiburg: Universitätsverlag 1984, S. 243–276.
- , *Die Tibetische Familie im Wandel und Spannungsfeld zweier Kulturen*, Rikon: Tibet-Institut 1990.
- Hagmann, Hermann-Michel, *Le Marché commun et les pays tiers. Incidences de la CEE sur le commerce international*, Lausanne: Université de Lausanne 1963.
- , *Les travailleurs étrangers. Chance et tourment de la Suisse problème économique, social, politique phénomène sociologique*, Lausanne: Payot 1966.

- , »Zur Frage der Ausländer in der Schweiz. Wo stehen wir? – Wohn gehen wir?«, in: *Schweizer – Ausländer: Unsere gemeinsame Zukunft*, hg. von Hans Ruh und Bernhard Ryter, Bern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes 1974, S. 4–14.
- , »Braucht die Schweiz eine Bevölkerungspolitik?«, in: *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*, hg. von Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft / Kommission Bevölkerungspolitik, Bern/Stuttgart: Haupt 1985, S. 193–246.
- Hagner, Michael und Erich Hörl (Hg.), *Die Transformation des Humanen. Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2008.
- Hahn, Sylvia, *Historische Migrationsforschung*, Frankfurt a. M.: Campus 2012.
- Halfmann, Jost, »Können Kulturen zusammenprallen? Die Theorie der Weltgesellschaft und der ›clash of civilizations‹«, in: *Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft VI*, 1999, S. 157–174.
- Hall, Stuart, »The Local and the Global: Globalization and Ethnicities«, in: *Culture, Globalization and the World-System. Contemporary Conditions for the Representation of Identity*, hg. von Anthony D. King, Minneapolis, MN: Univ. of Minnesota Press 1997, S. 19–40.
- , »Old and New Identities, Old and New Ethnicities«, in: *Culture, Globalization and the World-System. Contemporary Conditions for the Representation of Identity*, hg. von Anthony D. King, Minneapolis, MN: Univ. of Minnesota Press 1997, S. 41–68.
- Haller, Lea, *Transithandel. Geld- und Warenströme im globalen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp 2019.
- Halter, Ernst (Hg.), *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, Zürich: Offizin 2003.
- Hardt, Michael und Antonio Negri, *Empire. Globalization as a New Roman Order, Awaiting its Early Christians*, Harvard, MA: Harvard UP 2000.
- Häsler, Alfred A., »Das Boot ist voll«. *Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945*, Exlibris: Zürich 1967.
- Haug, Werner, *Einwanderung, Frauenarbeit, Mutterschaft. Probleme der schweizerischen Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik, 1945–1976*, Bern: Peter Lang 1978.
- , »...und es kamen Menschen«. *Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914–1980*, Basel: Z-Verlag 1980.
- , »Identitätsprobleme südostasiatischer Flüchtlinge in der Schweiz«, in: *AWR-Bulletin. Vierteljahrsschrift für Flüchtlingsfragen* 22 (1/2), 1984, S. 1–9.
- , »Ausblick auf die Zukunft der schweizerischen Bevölkerung: Bevölkerungsperspektiven 1986–2025«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 124 (2), 1988, S. 193–210.
- , *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern: Bundesamt für Statistik 1995.
- Haug, Werner und Georg Kreis (Hg.), *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*, Zürich: NZZ Libro 2017.
- Haug, Werner und Hans-Rudolf Wicker, »PSIND: Projekt zur Verbesserung der sozial-psychiatrischen Betreuung von südostasiatischen Flüchtlingen in der Schweiz. Bericht über die Aufbauphase, Bern: Schweizerisches Rotes Kreuz 1983.
- Hefti-Misa, Anni, Elisabeth Joris, Zeedah Meierhofer-Mangeli und Franziska Grob, »Tagungsberichte: Rund um die vierte Weltfrauenkonferenz in Peking«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 108–118.

- Heinrichs, Hans-Jürgen, »Die Weißen denken zuviel. Über das Eigene und das Fremde – im Gespräch mit Paul Parin«, in: *Die Geschichte ist nicht zuende! Gespräche über die Zukunft des Menschen und Europas*, hg. von Hans-Jürgen Heinrichs, Wien: Passagen Verlag 1999, S. 163–179.
- Heintz, Peter und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Das Fremdarbeiterproblem aus soziologischer Sicht«, in: *Schweizer Monatshefte. Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur* 49 (5), 1969, S. 466–473.
- HEKS und Caritas, *Kulturbegegnung und Integration. Erfahrungen südostasiatischer Flüchtlinge in der Schweiz und ihre kulturellen Eigenheiten*, Zürich: HEKS / Caritas Zürich 1982.
- Hettlage, Robert, »Vorwort – Unerhörte Eintragungen in ein Gästebuch«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie / Revue suisse de sociologie* 10 (2), 1984, S. 329–356.
- Hettlage, Robert und Andrea Hettlage-Varjas, »Kulturelle Zwischenwelten – Fremdarbeiter – eine Ethnie?«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie / Revue suisse de sociologie* 10 (2), 1984, S. 357–404.
- Hirschi, Caspar, *Skandalexperten, Expertenskandale. Zur Geschichte eines Gegenwartsproblems*, Berlin: Matthes & Seitz 2018.
- Hirt, Matthias, *Die Schweizerische Bundesverwaltung im Umgang mit der Arbeitsmigration. Sozial-, kultur-, und staatspolitische Aspekte, 1960 bis 1972*, Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften 2009.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, *Migration. Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*, Stuttgart: Enke 1970.
- , *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart: Enke 1973.
- , »1. Ethnic, Race and Minority Relations«, in: *Current Research in Sociology: Published on the Occasion of the VIIIth World Congress of Sociology, Toronto, Canada, August 18-24*, hg. von Margaret S. Archer, Den Haag: Mouton 1974, S. 1–26.
- , »Rassische, ethnische und soziale Minderheiten als Zukunftsproblem internationaler Integrationsbestrebungen«, in: *Minderheiten*, hg. von Ruprecht Kurzrock, Berlin: Colloquium Verlag 1974, S. 173–183.
- , »Gastarbeiter in Europa – Eine neue Völkerwanderung?«, in: *Keine Kinder – keine Zukunft? Zum Stand der Bevölkerungsforschung in Europa*, hg. von Lutz Francke und Hermann Schubnell, Boppard: Boldt 1978, S. 35–41.
- , »Ein theoretisches Modell gesellschaftlichen und familialen Wandels. Festschrift für Peter Heintz«, in: *Weltgesellschaft und Sozialstruktur*, hg. von Guido Hirschier, Diessenhofen: Rüegger Verlag 1980, S. 483–502.
- , »The Second Generation of Immigrants: A Sociological Analysis with Special Emphasis on Switzerland«, in: *Guests Come to Stay. The Effects of European Labor Migration on Sending and Receiving Countries*, hg. von Rosemarie Rogers, Boulder, CO: Westview Press 1985, S. 109–133.
- , »Assimilation and Integration of Minorities and Cultural Pluralism: Sociocultural Mechanisms and Political Dilemmas«, in: *Education and the Integration of Ethnic Minorities*, hg. von Dietmar Rothermund und John Simon, London: Francis Pinter 1986, S. 197–208.

- , »Paradigmen und Paradigmenwechsel in der sozialwissenschaftlichen Wanderungsforschung – Versuch einer neuen Migrationstheorie«, in: *Migration in der Feudalgesellschaft. Studien zur Historischen Sozialwissenschaft*, Bd. 8, hg. von Gerhard Janz und Albert Müller, Frankfurt a. M.: Campus 1988, S. 21–42.
- , »Weltmigration – Eine soziologische Analyse«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1989, S. 29–40.
- , »Neue ›Völkerwanderung‹ – Ursachen und Konsequenzen«, in: *Conturen* 11 (15), 1991, S. 28–48.
- , »Verkräften die Industrieländer die neue Völker-Wanderung?«, in: *Frauen stellen Fragen zur Zeit: Die Schweiz im internationalen Spannungsfeld. Acht Veranstaltungen 18. März bis 3. Dezember 1991*, hg. von Christoph Mühlemann, Zürich: gdz 1991, S. 105–118.
- , *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat 1992.
- , »Die neue Völkerwanderung und die Bildung multikultureller Gesellschaften«, in: *Multikulturelle Gesellschaft. Kulturelle Vielfalt als Herausforderung für die Schweiz. Referate des Forums der Caritas Schweiz vom 16. September in Luzern*, hg. von Caritas Schweiz, Luzern: Caritas Schweiz 1992, S. 15–25.
- , »Die neue Völkerwanderung: Ursachen und Konsequenzen«, in: *pro juventute* 3, 1992, S. 12–15.
- , »Die neue Völkerwanderung. Ursachen internationaler und interkontinentaler Migration«, in: *Informationen zur Raumentwicklung. Perspektiven der künftigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland*, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 9/10, 1992, S. 769–776.
- , »Die neue Völkerwanderung. Ein makroskopischer soziologischer Rahmen für siedlungsstrukturelle Überlegungen«, in: *Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung*, hg. von Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover: Verlag der ARL 1995, S. 16–41.
- , »Switzerland: A Non-Immigration Immigration Country«, in: *The Cambridge Survey of World Migration*, hg. von Robin Cohen, Cambridge: Cambridge UP 1995, S. 302–307.
- , »Ursachen der modernen Völkerwanderung«, in: *Bevölkerungsentwicklung, Lebensstil und Umweltverantwortung, Allgemeine Ökologie zur Diskussion gestellt*, hg. von Manuel Flury, Bern: Interfakultäre Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie 1995, S. 66–73.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim und Karl-Otto Hondrich (Hg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt a. M.: Campus 1981.
- , »Zur Funktionsweise sozialer Systeme. Versuch eines Resumés und einer theoretischen Integration«, in: *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung*, hg. von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und Karl-Otto Hondrich, Frankfurt a. M.: Campus 1981, S. 569–635.
- Höhler, Sabine, *Spaceship Earth in the Environmental Age, 1960–1990*, London: Pickering & Chatto 2015.
- Holenstein, André, Patrick Kury und Kristina Schulz, *Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Baden: Hier und Jetzt 2018.
- Holenstein, René, *Was kümmert uns die Dritte Welt. Zur Geschichte der internationalen Solidarität in der Schweiz*, Zürich: Chronos 1998.

- , *Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe*, Zürich: Chronos 2010.
- Hollifield, James F., »Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox«, in: *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, hg. von Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003, S. 35–57.
- Hölscher, Lucian, *Die Entdeckung der Zukunft*, Göttingen: Wallstein 2016.
- Honegger, Claudia, Hans-Ulrich Jost, Susanne Burren und Pascal Jurt (Hg.), *Konkurrierende Deutungen des Sozialen. Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Zürich: Chronos 2007.
- Hösli, Madeleine und Kurt R. Spillmann, *Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz. Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989*, Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH-Zentrum 1989.
- Huber, Hugo (Hg.), *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration*, Freiburg: Universitätsverlag 1984.
- Huber-Höhn, Ursula, »Zum Dreiecksverhältnis Eltern – Lehrer – Schüler«, in: *Denkstösse zur Ausländerfrage*, hg. von Victor J. Willi, Zürich: Orell Füssli 1974, S. 43–59.
- Huissoud, Thérèse, Martin Schuler und Hans Steffen, *Les migrations en Suisse entre 1981 et 1993. Une analyse des statistiques de l'état annuel de la population et des migrations ESPOP*, Bern: BFS 1996.
- Huntington, Samuel P., »The Clash of Civilizations?«, in: *Foreign Affairs* 72 (3), 1993, S. 22–49.
- , *Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München: Goldmann 2002, orig. 1996.
- Hurst, Margret, »Entwicklungsschwierigkeiten italienischer Kinder in zürcherischen Schulen«, in: *Schulschwierigkeiten und soziale Lage der Kinder von Einwanderern*, hg. von Zürcher Kontaktstelle für Italiener und Schweizer, Männedorf: Studien- und Tagungszentrum Boldern 1970, S. 25–30.
- , *Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes. Eine Untersuchung an 32 italienischen Kindern im Alter von acht bis zehn Jahren mit dem Zulliger-Tafeln-Test. Diplomarbeit*, Universität Zürich: Institut für Angewandte Psychologie 1970.
- , »Zur Ich- und Identitätsentwicklung des Fremdarbeiterkindes«, in: *Denkstösse zur Ausländerfrage*, hg. von Victor J. Willi, Margret Hurst und Meinrad Hunold, Zürich: Orell Füssli 1974, S. 12–42.
- IAMM, *International Agenda for Migration Management: Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to the Management of Migration*, Bern: Federal Office for Migration & International Organization for Migration 2004.
- Interdepartementale Strategieguppe EJP/EDA/EVD, *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*, Bern: 1989.
- Jain, Rohit, *Kosmopolitische Pioniere. »In der_innen der zweiten Generation« aus der Schweiz zwischen Assimilation, Exotik und globaler Moderne*, Bielefeld: transcript 2018.

- Jain, Rohit und Shalini Randeria, »Wider den Migrationskomplex – Perspektiven auf eine andere Schweiz«, in: *Sozialalmanach 2015. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz*, hg. von Iwona Swietlik und Bettina Friedrich, Luzern: Caritas-Verlag 2015, S. 199–210.
- James, Paul und Manfred B. Steger, »A Genealogy of ›Globalization: The Career of a Concept‹, in: *Globalizations* 11 (4), 2014, S. 417–434.
- Jasanoff, Sheila (Hg.), *States of Knowledge. The Co-Production of Science and Social Order*, London: Routledge 2004.
- , *Science and Public Reason*, New York: Routledge 2012.
- Jost, Hans Ulrich und Carlo Malaguerra, *Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik*, Zürich: Chronos 2016.
- Jung, Matthias, Thomas Niehr und Karin Böke, *Ausländer und Migranten im Spiegel der Presse. Ein diskurshistorisches Wörterbuch zur Einwanderung seit 1945*, Darmstadt: Weststadt Verlag 2000.
- Kälin, Walter und Rupert Moser (Hg.), *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, Bern: Haupt 1989.
- Kälin, Yael, »Die Asyldebatte bleibt heiss«. Eine Untersuchung der Asyldebatte im Spiegel der Schweizer Tagesschau 1984–1987. Bachelorarbeit: Historisches Seminar Universität Zürich 2020.
- Kalm, Sara, »Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management«, in: *The Politics of International Migration Management*, hg. von Martin Geier und Antoine Pécoud, London: Palgrave Macmillan 2010, S. 21–44.
- Kalt, Monica, *Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität*, Bern: Peter Lang 2010.
- Karakayali, Juliane und Vassilis Tsianos, »Rassismus und Repräsentationspolitik in der post-migranten Gesellschaft«, in: *ApuZ* 64 (13/14), 2014, S. 33–39.
- Karakayali, Serhat, *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld: transcript 2008.
- Karlen, Rudolf, *Die Indochinaaktion der schweizerischen Flüchtlingshilfswerke auf dem Hintergrund weltpolitischer Ereignisse. Diplomarbeit*, Bern: Vereinigte Schulen für Sozialarbeit 1980.
- , »Kunde vom Land dazwischen – Heimatkunde?«, in: *Reformatio – Evangelische Zeitschrift für Kultur und Politik* 29 (11/12), 1980, S. 688–693.
- , »Der freiwillige Helfer in der Flüchtlingshilfe: Sein Stellenwert, seine Begleitung«, in: *Flüchtlingsbildung: am Beispiel der Indochina-Aktion (Informationsbulletin 41)*, hg. von Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Genf: EDK 1983, S. 104–107.
- Karlen, Rudolf und Charlotte Karlen, »Zur Vorbereitung und Begleitung der Arbeit von Freiwilligen: Natürliche Hilfsbereitschaft in wirkungsvolle Hilfe umwandeln«, in: *Agogik* 2 (Juni), 1979, S. 13–19.
- Kendall, Elliott, »Grossbritannien als multikulturelle Gesellschaft«, in: *Dokumentation des Evangelischen Pressedienstes EPD* 48, 1980, S. 19–31.
- Kessler, Thomas, »Integrationsleitbild des Kantons Basel-Stadt«, in: *Jahrbuch ›Die Schweiz‹ 2000/2001*, S. 173–190.
- Knecht, Susanne, *Migrationsforschung in der Schweiz. Ethnologieberichte / Hearingsbericht. Forschungspolitische Früherkennung 132*, Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat 1992.

- Kneschaurek, Francesco, *Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Schweiz*, Zürich: Organisator 1965.
- , *Das richtige Zukunftsbild*, St. Gallen: St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung 1982.
- Kneschaurek, Francesco und Sankt Galler Zentrum für Zukunftsforschung, *Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft Teil 1. Demographische Perspektiven*, 2 Bände, St. Gallen: SGZZ 1978.
- Koller, Christian, *Rassismus*, Stuttgart: Schöningh 2009.
- Koller, Guido, »The Central Register of Foreigners. A Short History of Early Digitisation in the Swiss Federal Administration«, in: *Media in Action* 1 (1), 2017, S. 81–92.
- Kölnischer Kunstverein und DOMiT – Dokumentationszentrum und Museum über die Migration aus der Türkei (Hg.), *Projekt Migration (Ausstellungskatalog)*, Köln: DuMont 2005.
- Komitee Schweiz 80, *Handbuch zur Ausländerpolitik. Tatsachen und Fakten*, Zürich: Europa Union 1973.
- Koolen, G.M.J.M., »Vermittler der Kultur als Brücken der Integration«, in: *Dokumentation des Evangelischen Pressedienstes EPD* 48, 1980, S. 32–46.
- Körner, Martin, »Konjunktur«, in: *Historisches Lexikon der Schweiz HLS* (2011), <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013918/2010-11-11/#HKonjunkturverlaufseitderMittedes19.Jahrhunderts>.
- Kraler, Albert, Michael Jandl und Martin Hofmann, »The Evolution of EU Migration Policy and Implications for Data Collection«, in: *THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, hg. von Michel Poulain, Nicolas Perrin und Ann Singleton, Louvain: UCL 2006, S. 35–76.
- Kreis, Georg, »Thema und Zielsetzungen des NFP 21«, in: *Info* 21 1 (Dezember), 1986, S. 2 f.
- , »Die multikulturelle Herausforderung«, in: *Info* 21 15 (Juli), 1991, S. 27–29.
- , *Die Schweiz und Südafrika 1948–1994. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrats durchgeführten NFP 42+*, Bern: Haupt 2005.
- , *Kein Volk von Schafen. Rassismus und Antirassismus in der Schweiz*, Zürich: Salis Verlag 2007.
- , *Vermessene Zeiten. Meine Erinnerungen*, Basel: Zytglogge 2018.
- Krekels, Barbara und Michel Poulain, »Population d'origine étrangère. La comparabilité internationale des concepts«, in: *Espaces Populations Sociétés* 2 (3), 1996, S. 257–270.
- Krüger, Gesine, »Ethnopschoanalyse als Utopie. Paul Parin zum 100. Geburtstag«, in: *Geschichte der Gegenwart* (2018), <https://geschichtedergegenwart.ch/ethnopschoanalyse-als-utopie-paul-parin-zum-100-geburtstag/>.
- Kubat, Daniel und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, »Migration: Towards a New Paradigm«, in: *International Social Science Journal* 33 (2), 1981, S. 307–329.
- Kuhn, Konrad J., *Entwicklungspolitische Solidarität. Die Dritte-Welt-Bewegung in der Schweiz zwischen Kritik und Politik, 1975–1992*, Zürich: Chronos 2011.
- , »Beschauliches Tun: oder europäische Perspektive? Positionen und Dynamiken einer volkswissenschaftlichen Kulturwissenschaft in der Schweiz zwischen 1945 und 1970«, in: *Zur Situation der Volkskunde 1945–1970*, hg. von Johannes Moser, Irene Götz und Moritz Ege, Münster: Waxmann 2015, S. 177–203.

- , »Gegenwartsprobleme« und Politikberatung. Zur gesellschaftlichen Dimension der Volkskunde zwischen 1960 und 1980«, in: *Dimensionen des Politischen. Ansprüche und Herausforderungen der Empirischen Kulturwissenschaft*, hg. von Johanna Rolshoven und Ingo Schneider, Berlin: Neofelis 2018, S. 213–226.
- Kulischer, Alexander und Eugene M. Kulischer, *Kriegs- und Wanderzüge. Weltgeschichte als Völkerbewegung*, Berlin: De Gruyter 1932.
- Kunter, Katharina und Annegreth Schilling, »Der Christ fürchtet den Umbruch nicht«. Der Ökumenische Rat der Kirchen im Spannungsfeld von Dekolonisierung, Entwestlichung und Politisierung«, in: *Globalisierung der Kirchen. Der Ökumenische Rat der Kirchen und die Entdeckung der Dritten Welt in den 1960er und 1970er Jahren*, hg. von Katharina Kunter und Annegreth Schilling, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2014, S. 19–74.
- (Hg.), *Globalisierung der Kirchen. Der Ökumenische Rat der Kirchen und die Entdeckung der Dritten Welt in den 1960er und 1970er Jahren*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2014.
- Kupper, Patrick, »Weltuntergangs-Vision aus dem Computer«. Zur Geschichte der Studie »Die Grenzen des Wachstums« von 1972«, in: *Wird Cassandra heiser? Die Geschichte falscher Ökoalarme*, hg. von Frank Uekötter und Jens Hohensee, Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2004, S. 98–111.
- , »Szenarien. Genese und Wirkung eines Verfahrens der Zukunftsbestimmung«, in: *Die Krise der Zukunft I. Apokalyptische Diskurse in interdisziplinärer Diskussion*, hg. von Georg Pfeleiderer und Harald Matern, Baden-Baden: 2020, S. 126–181.
- Kury, Patrick, *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz, 1900–1945*, Zürich: Chronos 2003.
- Kury, Patrick, Barbara Lüthi und Simon Erlanger, *Grenzen setzen. Vom Umgang mit Fremden in der Schweiz und den USA, 1890–1950*, Köln: Böhlau 2005.
- Kurz, Thomas, »Aufstieg und Abfall des Psychoanalytischen Seminars Zürich von der Schweizerischen Gesellschaft für Psychoanalyse«, in: *Luzifer-Amor: Zeitschrift zur Geschichte der Psychoanalyse* 6 (12), 1993, S. 7–54.
- Kymlicka, Will, »The Rise and Fall of Multiculturalism. New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies«, in: *The Multiculturalism Backlash – European Discourses, Policies and Practices*, hg. von Steven Vertovec und Susanne Wessendorf, London: Routledge 2010, S. 32–49.
- Lagos, Gustavo, *International Stratification and Underdeveloped Countries*, Chapel Hill, NC: Univ. of North Carolina Press 1963.
- Lanz, Anni, »Bericht zur Migrationstagung vom 24. August 1995 an der Berner Universität, veranstaltet von Bundesrat Koller«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 119 f.
- , »Der Arbenz-Bericht – Zur Diskussion gestellt«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 103–107.
- , »Stachel im Fleisch. Migrationspolitische Analysen«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 62–69.
- Lanz, Anni und Manfred Zülfe, *Die Fremdmacher. Widerstand gegen die Schweizerische Asyl- und Migrationspolitik*, Zürich: edition 8 2006.

- Lässig, Simone und Swen Steinberg, »Knowledge on the Move. New Approaches Toward a History of Migrant Knowledge«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 43 (3), 2017, S. 313–346.
- Lebert, Maude, »Bericht zur Tagung: Frauen und Migration – Die Durchsetzung des Grundrechts auf Gleichheit in einem Umfeld kultureller Verschiedenheit, 4.–5. Juli 1995 in Strassburg«, in: *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* 2 (4), 1995, S. 120–123.
- Lee, Everett S., »A Theory of Migration«, in: *Demography* 3, 1966, S. 47–57.
- Leggewie, Claus, »Europa in den ›United Colors of Benetton‹. Ein Multikultur-Marktbericht«, in: *Kunstforum (Themenheft zu Weltkunst – Globalkultur)* 118, 1992, S. 147–157.
- Leimbacher, Christina, Jael Bueno, Beatriz Paiva Keller und Delia Krieg (Hg.), *Migrantinnen vernetzen sich, um die Integrationspolitik mitzugestalten. Dokumentation zur Tagung vom 22. November 1997 in Bern*, Bern: Migrantinnenforum Bern 1997.
- Lento, Mattia, »Les années Schwarzenbach – Italienische Migranten im Film«, in: *Cinema* 57 (Begrenzungen), 2012, S. 146–158.
- Lepp, Claudia (Hg.), *Christliche Willkommenskultur. Die Integration von Migranten als Handlungsfeld christlicher Akteure nach 1945*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2020.
- Lévi-Strauss, Claude, *La pensée sauvage*, Paris: Plon 1962.
- Ley, Katharina, *Frauen in der Emigration. Eine soziologische Untersuchung der Lebens- und Arbeitssituation italienischer Frauen in der Schweiz*, Frauenfeld: Huber 1979.
- Ley, Katharina und Sergio Agustoni, *Die politische Integration von ausländischen Arbeitnehmern. Eine Pilotstudie zur Einbürgerungsproblematik in der Schweiz*, Zürich: Komitee Schweiz 80 1976.
- Lipp, Silvan, *Standort Schweiz im Umbruch. Etappen der Wirtschaftspolitik im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2012.
- Llorens, Mélissa, »Sortir l'immigration de son ghetto«. *Le Centre de contact Suisses-immigrés de Genève, relais des revendications immigrées? 1974–1990*, Universität Genf: Masterarbeit 2013.
- Löhr, Isbella und Christiane Reinecke, »Not a Given Object. What Historians Can Learn from the Reflexive Turn in Migration Studies«, in: *Migrant Knowledge* (27. Oktober 2020), <https://migrantknowledge.org/2020/10/27/not-a-given-object/>.
- Lucassen, Jan, Leo Lucassen und Patrick Manning (Hg.), *Migration History in World History. Multidisciplinary Approaches*, Leiden: Brill 2010.
- Lucassen, Leo, *The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, Urbana, IL: Univ. of Illinois Press 2005.
- Luginbühl, Martin, Kathrine Schwab und Harald Burger, *Geschichten über Fremde. Eine linguistische Narrationsanalyse von Schweizer Fernsehnews von 1957 bis 1999*, Bern: Peter Lang 2004.
- Madörin, Mascha, »Apartheid-Lobbyist wird Honorarkonsul: Zementierte Beziehung«, *WOZ*–Die Wochenzeitung, 27. April 2000, 8.
- Maeder, Christoph, »Der moralische Kreuzzug des ›New Public Management‹ in der Schweiz«, in: *Sozialer Sinn* 2 (1), 2001, S. 191–204.
- Mahnig, Hans, *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*, Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationstudien SFM 1996.

- (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'integration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, Zürich: Seismo 2005.
- Mahnig, Hans und Schweizerisches Forum für Migrationstudien, »Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten«, in: *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Materialienband*, hg. von Expertenkommission Migration, Bern: 1997, S. 15–45.
- Mähr, Moritz und Kijan Espahangizi, »Computing Aliens: From Central Control to Migration Scenarios, 1960s–1980s«, in: *DATA CENTERS. Edges of a Wired Nation*, hg. von Monika Dommann, Max Stadler und Hannes Rickli, Zürich: Lars Müller Publishers 2020, S. 226–241.
- Maiolino, Angelo, *Als die Italiener noch Tschinggen waren: Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative*, Zürich: Rotpunktverlag 2011.
- Marchand, Suzanne, »How Much Knowledge is Worth Knowing? An American Intellectual Historian's Thoughts on the Geschichte des Wissens«, in: *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 42 (2–3), 2019, S. 126–149.
- Marchart, Oliver, *Die politische Differenz. Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2010.
- Marthy, Beda und Kathrin Oester, »Zur Integration von Indochinaflüchtlingen in der Schweiz«, in: *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration*, hg. von Hugo Huber, Freiburg: Universitätsverlag 1984, S. 129–240.
- Marx, Christian und Morten Reitmayer (Hg.), *Gewinner und Verlierer nach dem Boom: Perspektiven auf die westeuropäische Zeitgeschichte*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2020.
- Mateos, Inés, »Sprache als Schlüssel für Integration« – eine Metapher und ihre Folgen«, in: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, hg. von Esteban Piñero, Isabelle Bopp und Georg Kreis, Zürich: Seismo 2009, S. 98–123.
- Mathes, Robert. *CCME 1964–2004. Fact and Figures of 40 years*. Brüssel: CCME – Churches' Commission for Migrants in Europe, 2004. https://ccme.eu/wp-content/uploads/2018/11/2004-10-26_CCME_Bro-History_of_CCME_40_years.pdf
- Maul, Daniel, »Internationale Organisationen als historische Akteure. Die ILO und die Auflösung der europäischen Kolonialreiche, 1940–1970«, in: *Dekolonisation. Prozesse und Verflechtungen, 1945–1990*, hg. von Anja Kruke, Bonn: Dietz 2009, S. 21–51.
- McKee, James Benjamin, *Sociology and the Race Problem. The Failure of a Perspective*, Urbana, IL: Univ. of Illinois Press 1993.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers und William W. Behrens III, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Potomac Association: New York 1972.
- Meier-Mesquita, Cintia, »Determinanten der Rückkehrwilligkeit: Eine Pilotstudie unter tamilischen Flüchtlingen aus Sri Lanka«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handelsmöglichkeiten*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1993, S. 259–274.
- , »Rasse, Rassismus und Rassentheorien. Die Entstehung des Rassismus und das Bild der aussereuropäischen Völker in Europa«, in: *Fremd im Paradies. Migration und Rassismus*, hg. von Udo Rauchfleisch, Basel: Lenos Verlag 1994, S. 45–60.

- Meillassoux, Claude, »Gegen eine Ethnologie der Arbeitsimmigration in Westeuropa«, in: ›Dritte Welt‹ in Europa. *Probleme der Arbeitsimmigration*, hg. von Jochen Blaschke und Kurt Greussing, Frankfurt a. M.: Syndikat 1980, S. 53–59.
- Mende, Janne, *Kultur als Menschenrecht? Ambivalenzen kollektiver Rechtsforderungen*, Frankfurt a. M.: Campus 2015.
- Meyer-Sabino, Giovanna, »Die Stärke des Verbandswesens«, in: *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, hg. von Ernst Halter, Zürich: Offizin 2003, S. 108–126.
- Michalowski, Ines, »What is the Dutch Integration Model, And Has It Failed?«, in: *focus Migration* 1 (April), 2005, S. 1–4.
- Micksch, Jürgen (Hg.), *Gastarbeiter werden Bürger. Handbuch der evangelischen Ausländerarbeit*, Frankfurt a. M.: Verlag Otto Lembeck 1978.
- , »Deutschsein heißt multikulturell sein – Eine Einführung«, in: *Deutschland – Einheit in kultureller Vielfalt*, hg. von Jürgen Micksch, Frankfurt a. M.: Verlag Otto Lembeck 1991, S. 5–16.
- Migration, Labor (Hg.), *Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung*, Berlin: Panama Verlag 2014.
- Möhring, Maren, *Fremdes Essen. Die Geschichte der ausländischen Gastronomie in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: De Gruyter 2012.
- Moran, Joe, »The Scattering. A Family History for a Floating World«, in: *History Workshop Journal* 92 (2), 2021, S. 4–28.
- Morawska, Ewa, »In Defense of the Assimilation Model«, in: *Journal of American Ethnic History* 13, 1994, S. 76–87.
- Moser, Heinz, *Aktionsforschung als kritische Theorie der Sozialwissenschaften*, München: Kösel 1975.
- Moser, Peter, *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Analyse*, hg. von Heinz Hauser, Gerhard Schwarz, Klaus A. Vallender, Zürich: Orell Füssli Verlag 1991.
- Mösslinger, Martina, »Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften anhand des Beispiels der sozialwissenschaftlichen Assimilationsforschung (1954–1962)«, in: *Geschichte der Sozialwissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert. Idiome – Praktiken – Strukturen*, hg. von Uwe Dörk und Fabian Link, Berlin: Duncker & Humblot 2019, S. 203–226.
- Moulier Boutang, Yann, »Interview (aus: ›razza operaia‹; Padova edizioni, Mai 1992)«, in: *Materialien für einen neuen Antimperialismus 5 (Thesen zur Rassismusdebatte: Strategien der Unterwerfung – Strategien der Befreiung)*, hg. von Assoziation A, Berlin: Schwarze Risse Verlag 1993, S. 29–55.
- Moyn, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, MA: Harvard UP 2010.
- Müller, Hans-Peter (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band I: Anstosspapier*, Ethnologisches Seminar: Universität Zürich 1997.
- (Hg.), *Integrationsleitbild Zürich. Band II: Beilagen*, Ethnologisches Seminar: Universität Zürich 1997.
- , *Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Zürich. Ziele und Massnahmen zur Integration der Ausländer. Entwurf zur Vernehmlassung*, Universität Zürich: Ethnologisches Seminar 1998.
- Müller, Marion und Darius Zifonun, »Cultural diversity als Ethnowissen: Die ›Entdeckung‹ kultu-

- reller Vielfalt und die gesellschaftliche Deutung von Migrationsfolgen«, in: *Handbuch Diversity Kompetenz: Gegenstandsbereiche*, hg. von Petia Genkova und Tobias Ringeisen, Springer: Wiesbaden 2016, S. 1–17.
- Müllli, Michael, »Kontingenzierung von Migration. Zur Soziologie einer Regierungstechnik«, in: *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, hg. von Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss, Zürich: Chronos 2016, S. 171–191.
- Mulugeta, Amsale und Anni Lanz, »Forderungen an eine zukünftige Migrationspolitik aus feministischer Sicht«, in: *Frauenfragen. Zeitschrift der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen* 22 (2), 1999, S. 55–58.
- Niederberger, Josef Martin, *Ausgrenzen, assimilieren, integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich: Seismo 2004.
- Niederer, Arnold, »Unsere Fremdarbeiter – volkskundlich betrachtet«, in: *Wirtschaftspolitische Mitteilungen* 23 (Mai), 1967, S. 1–20.
- Nieswand, Boris, »Diversität«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/diversitaet.
- Nieswand, Boris und Heike Drotbohm (Hg.), *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*, Wiesbaden: Springer 2014.
- Nigg, Heinz (Hg.), *Da und fort. Leben in zwei Welten. Interviews, Berichte und Dokumente zur Immigration und Binnenwanderung in der Schweiz*, Zürich: Museum für Gestaltung 1999.
- OECD, *Economic Surveys: Switzerland*, Paris: OECD 1990.
- , »50th OECD Anniversary: International Migration and the SOPEMI«, in: *International Migration Outlook* (2011), https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-2-en, https://www.oecd-ilibrary.org/content/component/migr_outlook-2011-2-en.
- OECD / CERl, *L'éducation multiculturelle*, Paris: OECD / CERl 1987.
- Oelgemöller, Christina, *The Evolution of Migration Management in the Global North*, London: Routledge 2017.
- Ökumenischer Rat der Kirchen, *Fremde unter uns. Bericht der Konferenz über Fragen der ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa, Arnoldshain, Westdeutschland, 10.–15. Juni 1963*, Genf: Ökumenischer Rat der Kirchen 1964.
- Ökumenischer Vorbereitungsausschuss für den Tag des Ausländischen Mitbürgers 1980, »Thesen zum Gespräch ›Verschiedene Kulturen – Gleiche Rechte. Für eine gemeinsame Zukunft‹, Frankfurt a. M., 24. September 1980«, in: *Dokumentation des Evangelischen Pressedienstes EPD* 48, 1980, S. 47–49.
- Oltmer, Jochen (Hg.), *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg 2015.
- , *Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart*, Darmstadt: Theiss 2017.
- Oschmiansky, Frank und Julia Berthold, »Aktivierender Staat und aktivierende Arbeitsmarktpolitik«, in: *Dossier Arbeitsmarktpolitik der Bundeszentrale für politische Bildung* (2020), <https://>

- www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305858/aktivierende-arbeitsmarktpolitik.
- Paiva Keller, Beatriz, Maritza Le Breton und Cornelia Mayinger, »MKS – Migrantinnen Koordinationsstelle Schweiz«, in: *Frauenfragen (Zeitschrift der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen)* 22 (2), 1999, S. 54.
- Parak, Stephen, *Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019. Eine Bestandesaufnahme*, Bern: Staatssekretariat für Migration SEM 2020.
- Parin, Paul, »Die äusseren und die inneren Verhältnisse. Ethnopschoanalytische Betrachtungen, auf unsere eigene Ethnie angewandt«, in: *Berliner Hefte* 15, 1980, S. 5–34.
- Parin, Paul, Goldy Parin-Matthèy und Fritz Morgenthaler, *Die Weissen denken zuviel. Psychoanalytische Untersuchungen bei den Dogon in Westafrika*, Zürich: Atlantis 1963.
- Parini, Lorena und Matteo Gianni, »Enjeux et modifications de la politique d’asile en Suisse de 1956 à nos jours«, in: *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948 de la Suisse*, hg. von Hans Mahnig, Zürich: Seismo 2005, S. 189–252.
- Pärli, Jonathan, »Die Welt ist unser Boot: Die Freiplatzaktion Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015«, in: *Die Welt ist unser Boot. 30 Jahre FPA Zürich die Freiplatzaktion. Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015*, hg. von Freiplatzaktion Zürich, Zürich: Eigenverlag 2015, S. 20–114.
- , »Legal, illegal – wer genau? Die Schweizer Asylbewegung und der Streit um das Recht 1973–1992«, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 39 (2), 2020, S. 177–203.
- Pärli, Jonathan und Freiplatzaktion Zürich (Hg.), *Die Welt ist unser Boot – 30 Jahre FPA Zürich die Freiplatzaktion. Zürich im Kontext von Asylbewegung und staatlicher Migrationspolitik 1985–2015*, Zürich: Freiplatzaktion 2015.
- Parnreiter, Christof, *Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise*, Wien: Promedia 1994.
- Pecoud, Antoine, *Depoliticising Migration. Global Governance and International Migration Narratives*, Basingstoke: Palgrave Pivot 2014.
- Pedrina, Vasco, »GBH mobilisiert für neue Immigrations-Politik«, in: *Diskussion: Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik* 11, 1990, S. 11 f.
- Pedrina, Vasco und Stefan Keller (Hg.), *Von der Kontingenzpolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping*, Bern: UNIA 2018.
- Penninx, Rinus, Blanca Garcés-Mascareñas und Peter Scholten, *Policymaking Related to Immigration and Integration. The Dutch Case. Country Report on the Netherlands. IMISCOE Working Papers*, 15, Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies 2007.
- Persons, Stow, *Ethnic Studies in Chicago, 1905–45*, Urbana, IL: Univ. of Illinois Press 1987.
- Pias, Claus, »Abschreckung denken. Herman Kahns Szenarien«, in: *Abwehr. Modelle – Strategien – Medien*, hg. von Claus Pias, Bielefeld: transcript 2009, S. 169–187.
- Piguet, Etienne, *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern: Haupt 2006.

- Piñero, Esteban, *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*, Zürich: Seismo 2015.
- Piñero, Esteban, Isabelle Bopp und Georg Kreis (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich: Seismo 2009.
- Pintér, Emil, *Wohlstandsflüchtlinge. Eine sozialpsychiatrische Studie an ungarischen Flüchtlingen in der Schweiz*, Basel: Karger 1969.
- , *Der helvetische Alptraum. Die Hassliebe eines ungarischen Arztes zur neuen Heimat*, Zürich: Satyr-Verlag 1986.
- Platt, Jennifer, *A History of Sociological Research Methods in America, 1920–1960*, Cambridge: Cambridge UP 1996.
- , *A Brief History of the ISA, 1948–1997*, Québec: International Sociological Association 1998.
- Poglia, Edo, »L'approche interculturelle de l'éducation: Une réflexion critique sur les propositions du Conseil de l'Europe«, in: *Interkultureller Unterricht. Von der Theorie zur Praxis*, hg. von Walter Kurmann, Bern: Centro pedagogico-didattico per la Svizzera 1987, S. 45–58.
- Poglia, Edo, Armin Gretler, Ruth Gurny und Anne-Nelly Perret-Clermont, *Fremde Heimat. Soziokulturelle und sprachliche Probleme von Fremdarbeiterkindern*, Cousset (Fribourg): Editions Delval 1987.
- Potts, Lydia, »Migrantinnen im Weltmarkt für Arbeitskraft«, in: *Heute hier – morgen fort, Migration, Rassismus und die (Un)Ordnung des Weltmarkts*, hg. von Arbeitsgruppe 501, Freiburg im Breisgau: Informationszentrum Dritte Welt iz3w 1993, S. 84–87.
- Poulain, Michel, *Stock de migrants et population d'origine étrangère. Comparaison des concepts dans les pays de l'Union Européenne*, Luxemburg: EUROSTAT Working Papers 1998.
- Poutrus, Patrice G., *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin: Christoph Links Verlag 2019.
- Prodoliet, Simone, »Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung«, in: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, hg. von Esteban Piñero, Isabelle Bopp und Georg Kreis, 2009, S. 48–60.
- Purtschert, Patricia, Barbara Lüthi und Francesca Falk, »Eine Bestandesaufnahme der postkolonialen Schweiz«, in: *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, hg. von Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk, Bielefeld: transcript 2013, S. 13–63.
- (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld: transcript 2013.
- Radtke, Frank-Olaf, »Fremde und Allzufremde. Zur Ausbreitung des ethnologischen Blicks in der Einwanderungsgesellschaft«, in: *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, hg. von Hans-Rudolf Wicker, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer, Zürich: Seismo 1996, S. 333–352.
- Rancière, Jacques, *An den Rändern des Politischen*, Wien: Passagen Verlag 2019.
- Raphael, Lutz, »Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22, 1996, S. 165–193.

- Rass, Christoph und Frank Wolff, »What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal«, in: *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, hg. von Andreas Pott, Christoph Rass und Frank Wolff, Wiesbaden: Springer 2018, S. 19–64.
- Rauchfleisch, Udo (Hg.), *Fremd im Paradies. Migration und Rassismus*, Basel: Lenos Verlag 1994.
- Reichardt, Ulfried, *Globalisierung. Literaturen und Kulturen des Globalen*, Berlin: De Gruyter 2010.
- Rhyner, Niki, »Fremde Arbeit. Kulturelle Differenz, wirtschaftliche Entwicklung und die angewandten Sozial- und Geisteswissenschaften in der Schweiz um 1960«, in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire* 28 (2), 2021, S. 136–159.
- Ricciardi, Toni, *Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera*, Roma: Ed. Laterza 2013.
- Riedo, René, »Die Schweiz: Das Ende der Überfremdungsideologie«, in: *Dokumentation des Evangelischen Pressedienstes EPD* 48, 1980, S. 7–18.
- Risso, Michele und Wolfgang Böker, *Verhexungswahn. Ein Beitrag zum Verständnis von Wahnerkrankungen süditalienischer Arbeiter in der Schweiz*, Basel: S. Karger 1964.
- Rokkan, Stein, »Vorwort«, in: *Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt. Hypothesen am Beispiel der Schweiz*, hg. von Jürg Steiner, Bern: Haupt 1970, S. V.
- Rossi, Maurizio, *Solidarité d'en bas et raison d'état. Le conseil fédéral et les réfugiés du Chili*, Neuchâtel: Editions Alphil 2008.
- Rössler, Martin, *Die deutschsprachige Ethnologie bis ca. 1960: Ein historischer Abriss. Kölner Arbeitspapiere zur Ethnologie Nr. 1*, Köln: Institut für Völkerkunde, Universität Köln 2007.
- Rubin, G., »Migration and Mental Health. Implications of Recent Findings«, in: *Migration Today* 9 (2), 1981, S. 12.
- Rudolf, Susanne, *Italienische Gastronomie. Eine Untersuchung zum Begriff »Ethnic Business« in Zürich. Lizentiatsarbeit*, Universität Zürich: Ethnologisches Seminar 2001.
- Ruh, Hans, »Migration – Theologie – Kirche«, in: *Schweizer – Ausländer: Unsere gemeinsame Zukunft*, hg. von Hans Ruh und Bernhard Ryter, Bern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes 1974, S. 15–33.
- Ruoss, Thomas, *Zahlen, Zählen und Erzählen in der Bildungspolitik. Lokale Statistik, politische Praxis und die Entwicklung städtischer Schulen zwischen 1890 und 1930*, Zürich: Chronos 2018.
- Ryter, Bernhard, Urs Köppel und Pierre Vonaesch (Hg.), *Damit wir uns besser verstehen. Informationsbeitrag der Kirchen zum besseren Verständnis der muslimischen Einwanderer in der Schweiz*, Bern, Luzern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes & Schweizerische Katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen 1981.
- (Hg.), *Christen und Muslime im Gespräch. Informationsbeitrag der Kirchen zum besseren Verständnis der muslimischen Einwanderer in der Schweiz*, Bern, Luzern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes & Schweizerische Katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen 1982.
- Sancar, Annemarie, »Integrationsleitbilder und Integrationspolitik. Zur kontroversen Leitbild-Debatte in Zürich, Bern und Basel«, in: *Widerspruch: Beiträge zu sozialistischer Politik* 19 (37), 1999, S. 137–145.

- Saner, Luc, »New Public Management am Beispiel der schweizerischen Drogenpolitik«, in: *Auf dem Weg zu einer neuen Drogenpolitik*, hg. von Luc Saner, Basel: Helbing & Lichtenhahn 1998, S. 174–178.
- , *Ein Staatsleitungsmodell. Auf der Grundlage von Ideen zum Sinn des Daseins, des New Public Managements sowie des politischen Systems der Schweiz*, Basel: Basler Gesellschaft Au Bon Sens 2000.
- Sarasin, Philipp, »Is a ›History of Basic Concepts of the Twentieth Century‹ Possible? A Polemic«, in: *Contributions to the History of Concepts* 7 (9), 2012, S. 101–110.
- , 1977. *Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2021, S. 189–215.
- Sassen, Saskia, *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flow*, New York: Cambridge UP 1988.
- , *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, NJ: Princeton UP 1991.
- , *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Berlin: Fischer 1996.
- Schaub, Martin, *Die eigenen Angelegenheiten. Themen, Motive, Obsessionen und Träume des neuen Schweizer Films, 1963–1983*, Basel: Stroemfeld/Roter Stern 1983.
- Scheel, Stephan, »Das Konzept der Autonomie der Migration überdenken? Yes, please!«, in: *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 1 (2), 2015, S. 1–15.
- , »The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration«, in: *Zeitschrift für Migrationsforschung / Journal of Migration Studies* 1 (2), 2021, S. 39–71.
- Scheffer, Paul, *Immigrant Nations*, Cambridge: Polity Press 2011.
- Schmelzer, Matthias, *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge: Cambridge UP 2016.
- Schmid, Walter, »Alternative Ansätze in der Asylpolitik«, in: *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, hg. von Heinz Däpp und Rudolf Karlen, Basel: Lenos Verlag 1984, S. 371–384.
- , »Von Grundüberzeugungen, Lippenbekenntnissen und Scheuklappen. Nachlese zur Vernehmlassung des Strategieberichts«, in: *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker / Revue suisse pour praticiens en droit d'asile* 5 (1), 1990, S. 14 f.
- Schoch, Sabine, »Das Leitbild steht symbolisch für eine Haltung«. Entstehung und Bedeutung des Leitbildes zur Integrationspolitik der Stadt Bern«, in: *Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit* 3 (4), 2001, S. 63–65.
- Schuh, Sibilla, *Auswirkungen der Emigration auf Kinder italienischer Fremdarbeiter*, Lizenzatsarbeit: Universität Zürich, Institut für Angewandte Psychologie 1970.
- , *Kinder ausländischer Arbeiter in den Schweizer Spezialklassen. Intelligenzmangel oder Klassenselektion?*, Zürich: FCLIS 1975.
- Schuler, Martin, »Binnenwanderung und Bevölkerungsverteilung«, in: *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*, hg. von Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft/ Kommission Bevölkerungspolitik, Bern/Stuttgart: Haupt 1985, S. 77–88.
- Schulte, Helmut, »100 Jahre Schule Viktoriastraße«, in: *Troisdorfer Jahreshefte*, hg. von Stadt Troisdorf, Troisdorf: Stadt Troisdorf 1999, S. 39–65.

- Schulz, Kristina, »Die Schweiz der Anderen. Plädoyer für eine zeitgeschichtliche Betrachtung des politischen Asyls«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 64 (3), 2014, S. 385–405.
- Schulz, Kristina, Leena Schmitter und Sarah Kiani, *Frauenbewegung. Die Schweiz seit 1968. Analysen, Dokumente, Archive*, Baden: hier + jetzt 2014.
- Schwedt, Herbert, »Die Anfänge der volkskundlichen Flüchtlingsforschung im deutschen Südwesten«, in: *Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen im deutschen Südwesten nach 1945*, hg. von Mathias Beer, Sigmaringen: Thorbecke 1994, S. 49–60.
- Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft / Kommission Bevölkerungspolitik, *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*, Bern/ Stuttgart: Haupt 1985.
- Schwery, Nick, »Die Maschine regieren. Computer und eidgenössische Bundesverwaltung, 1958–1965«, in: *Preprints zur Kulturgeschichte der Technik* 29 (2018), <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000243303>.
- Seefried, Elke, *Zukünfte: Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung, 1945–1980*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg 2015.
- Sellin, Thorsten, »Culture Conflict and Crime«, in: *American Journal of Sociology* 44 (1), 1938, S. 97–103.
- Serra, Antonella und Pädagogische Abteilung Sektor Ausländerpädagogik, *Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Schlussbericht über die Versuchsphase gemäss Erziehungsratsbeschluss vom 8. November 1983*, Zürich: Erziehungsdirektion des Kantons Zürich 1991.
- Shepard, Todd, »Algeria, France, Mexico, UNESCO: A Transnational History of Antiracism And Decolonization, 1932–1962«, in: *Journal of Global History* 6 (2), 2011, S. 273–293.
- Sjollema, Baldwin Ch., »The Leysin Migration Conference«, in: *R. E. M. P. Bulletin (Research Group for European Migration Problems)* 9 (3), 1961, S. 77–81.
- , *Never Bow to Racism. A Personal Account of the Ecumenical Struggle*, Genf: WCC Publications 2015.
- Skenderovic, Damir, *1968 – Revolution und Gegenrevolution. Neue Linke und Neue Rechte in Frankreich, der BRD und der Schweiz*, Basel: Schwabe 2008.
- , »Die Neue Rechte in der Schweiz. Der lange Weg einer Gegenbewegung«, in: *Die 1968er-Jahre in der Schweiz. Aufbruch in Politik und Kultur*, hg. von Damir Skenderovic und Christina Späti, Baden: Hier + Jetzt 2012, S. 93–110.
- , »Vom Gegenstand zum Akteur. Perspektivenwechsel in der Migrationsgeschichte der Schweiz«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 65 (1), 2015, S. 1–14.
- , »Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel: Die Asyldebatten der 1970er und 1980er Jahre«, in: *Wo liegt die ›Humanitäre Schweiz‹? Eine Spurensuche in 10 Episoden*, hg. von Miriam Baumeister, Thomas Brückner und Patrick Sonnack, Frankfurt a. M.: Campus 2018, S. 175–195.
- Skenderovic, Damir und Gianni D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*, Zürich: Chronos 2008.
- Skenderovic, Damir und Christina Späti, *Die 1968er-Jahre in der Schweiz. Aufbruch in Politik und Kultur*, Baden: Hier + Jetzt 2012.
- Skrentny, John D., *The Minority Rights Revolution*, Cambridge, MA: Belknap 2002.

- Smith, Anthony D., *The Ethnic Revival*, Cambridge: Cambridge UP 1981.
- Solovey, Mark und Hamilton Cravens (Hg.), *Cold War Social Science. Knowledge Production, Liberal Democracy, And Human Nature*, New York: Palgrave Macmillan 2012.
- Speich Chassé, Daniel, *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissenschaftsgeschichte der Ökonomie*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2013.
- , »Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes«, in: *Zeitschrift für Geschichte* 20 (1), 2013, S. 258–274.
- , »Die ›Dritte Welt‹ als Theorieeffekt. Ökonomisches Wissen und globale Differenz«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 41 (4), 2015, S. 580–612.
- Spielhaus, Riem, »Studien in der postmigrantischen Gesellschaft. Eine kritische Auseinandersetzung«, in: *Dokumentation 4. Bundesfachkongress Interkultur. Diversity*, hg. von Kulturbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg: Eigenverlag 2012, S. 96–100.
- Stadtrat Zürich, *Integrationspolitik der Stadt Zürich. Massnahmen für ein gutes Zusammenleben in unserer Stadt*, Zürich: Stadt Zürich 1999.
- Stähli, Martin, »Die interkonfessionelle Konferenz: Schweiz und Dritte Welt«, in: *Neue Wege: Beiträge zu Religion und Sozialismus* 64 (12), 1970, S. 358–361.
- Steinauer, Jean und Malik von Allmen, *Weg mit den Baracken. Die Immigranten in den schweizerischen Gewerkschaften, 1945–2000*, Lausanne: Editions d'en bas 2000.
- Steiner, Pascale, *37 Jahre EKA – Chronik einer Kommission. Auszug aus dem Jahresbericht*, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission 2007.
- Steiner-Khamsi, Gita, *Multikulturelle Bildungspolitik in der Postmoderne*, Opladen: Leske + Budrich 1992.
- Steiner-Khamsi, Gita und Pädagogische Abteilung Sektor Ausländerpädagogik, *Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK). Ein Zwischenbericht zum achtjährigen Versuch im Kanton Zürich*, Zürich: Erziehungsdirektion des Kantons Zürich 1988.
- Stolz, Jörg, »Einstellungen zu Ausländern und Ausländerinnen 1969 und 1995. Eine Replikationsstudie«, in: *Das Fremde in der Schweiz*, hg. von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Zürich: Seismo 2001, S. 33–75.
- Stotzer, Helen, *Die Geschichte der Soziologie an der Universität Bern von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Bern: Institut für Soziologie 2002.
- Straubhaar, Thomas, *On the Economics of International Labour Migration*, Bern: Haupt 1988.
- , »Eckpfeiler einer europafähigen schweizerischen Migrationspolitik«, in: *Aussenwirtschaft: Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen* 45 (IV), 1990, S. 517–551.
- (Hg.), *Die neue Völkerwanderung. Hintergründe des Problems. Ansätze für Lösungsstrategien für die Schweiz. Referatsunterlagen zum WWZ-Forum vom 25. Februar 1992*, Basel: WWZ 1992.
- , *Von der Ausländer- zur Migrationspolitik. Synthesebericht des NFP 28 ›Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik‹*, Einsiedeln: Schweizerischer Nationalfonds 1993.
- Straubhaar, Thomas und Giorgio Dhima, »Migration im Spannungsfeld zwischen Makroökonomie und politischer Ökonomie«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1989, S. 65–94.

- , *EG-92 und danach: Herausforderungen und Lösungsideen für die Migrationspolitik der Schweiz der 90er Jahre*, Basel: WWZ 1990.
- Straubhaar, Thomas und Ambros Lüthi, »EG-Freizügigkeit und schweizerische Ausländerpolitik«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 126 (3), 1990, S. 293–309.
- Stricker, Yann, »International Migration: Between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s«, in: *Ethnicities* 19 (3), 2019, S. 469–485.
- Studer, Brigitte, Gérald Arlettaz und Regula Argast, *Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2008.
- Supik, Linda, *Statistik und Rassismus. Das Dilemma der Erfassung von Ethnizität*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag 2014.
- Suter, Mischa, »Westafrika und die Zürcher ›Geschwistergemeinde‹. Psychoanalyse und Gesellschaftskritik bei Paul Parin, Goldy Parin-Matthèy und Fritz Morgenthaler«, in: *Reformen jenseits der Revolte. Zürich in den langen Sechzigern*, hg. von Regula Schmid Keeling, Gisela Hürlimann und Erika Hebeisen, Zürich: Chronos 2018, S. 107–118.
- , *Die Skalierung des Geldes. Souveränität und Wertmassstäbe im Zeitalter des Imperialismus, 1871–1923*, Habilitationsschrift: Universität Basel 2021.
- Tanner, Jakob, »Fluide Matrix« und »homöostatische Mechanismen«, in: *Welt im Fluss. Fallstudien zum Modell der Homöostase*, hg. von Jörg Martin, Jörg Hardy und Stephan Cartier, Stuttgart: Franz Steiner 2008, S. 11–29.
- , »Das Grosse im Kleinen«. Rudolf Braun als Innovator der Geschichtswissenschaft«, in: *Historische Anthropologie. Kultur, Gesellschaft, Alltag* 18 (1), 2010, S. 140–156.
- , *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München: C. H. Beck 2015.
- te Heesen, Anke, »Naturgeschichte des Interviews«, in: *Merkur* 67 (767), 2013, S. 317–328.
- Tezgören, Olivier Fahir, »Von ›Pseudotouristen‹ zu ›Pseudoasylanten‹. Die Einwanderung aus der Türkei in die Schweiz im Fokus schweizerischer Migrationsbehörden 1960 bis heute«, in: *Neue Menschenlandschaften. Migration Türkei–Schweiz, 1961–2011*, hg. von Mustafa Ideli, Virginia Suter Reich und Hans-Lukas Kieser, Zürich: Chronos 2011, S. 47–75.
- The Netherlands Scientific Council for Government Policy, *Report 17. Ethnic Minorities. A Report to the Government. B. Towards an Overall Ethnic Minorities Policy. Preliminary Study by Rinus Penninx*, Den Haag: WRR 1979.
- Theiler, Jean-Paul, *Population étrangère en Suisse et libre circulation des personnes en Europe: cadre de réflexion et propositions*, Lausanne: Université de Lausanne 1990.
- Thévenaz, Jean-Pierre, »Douze étapes d'un service oecuménique au monde du travail«, in: *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier* 36, 2020, S. 150–168.
- Thévenaz, Jean-Pierre und Bernhard Ryter, »Auswertung der Umfrage bei den Mitgliedkirchen des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes über die bisherige Migrationsarbeit«, in: *Schweizer – Ausländer. Unsere gemeinsame Zukunft*, hg. von Hans Ruh und Bernhard Ryter, Bern: Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes 1974, S. 45–55.

- Thränhardt, Dietrich, »Ausländische Arbeiter in der Bundesrepublik, in Österreich und der Schweiz«, in: *Neue politische Literatur: Berichte aus Geschichts- und Politikwissenschaft* 20, 1975, S. 66–88.
- Thränhardt, Dietrich und Michael Bommers (Hg.), *National Paradigms of Migration Research*, Osnabrück: V&R unipress 2010.
- Tilly, Charles, *Migration in Modern European History. CRSO Working Paper #145*, Ann Arbor, MI: University of Michigan 1976.
- Tobler Müller, Verena, »Wirkungen der Migration aus der Sicht ambulanter Ethnologie«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1989, S. 159–172.
- , »Wirkungen der Migration: Kulturkontakt, Kulturkonflikt, Konfliktkultur«, in: *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten*, hg. von Walter Kälin und Rupert Moser, Bern: Haupt 1993, S. 175–188.
- Toepfer, Georg, »Diversität. Historische Perspektiven auf einen Schlüsselbegriff der Gegenwart«, in: *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History* 17 (1), 2020, S. 130–144.
- Toynbee, Arnold J., *Der Gang der Weltgeschichte*, 2 Bände, Zürich: Europa Verlag 1949 & 1958.
- Twenhoefel, Ralf, »Kulturkonflikt und Integration. Zur Kritik der Kulturkonfliktthese«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie / Revue suisse de sociologie* 10 (2), 1984, S. 405–436.
- Unger, Corinna R., »Histories of Development and Modernization. Findings, Reflections, Future Research«, in: *H-Soz-u-Kult* (9. Dezember 2010), <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2010-12-001>.
- , *International Development. A Postwar History*, London: Bloomsbury Academic 2018.
- Valsangiacomo, Nelly, »Migration in Swiss Broadcasting (1960s–1970s): Players, Policies, Representations«, in: *Switzerland and Migration. Historical and Current Perspectives on a Changing Landscape*, hg. von Barbara Lüthi und Damir Skenderovic, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2019, S. 123–139.
- Vereinigung für Umwelt und Bevölkerung ECOPOP, *Thesen zur schweizerischen Migrationspolitik*, Zollikofen: ECOPOP 1992.
- Vertovec, Steven, »Talking Around Super-Diversity«, in: *Ethnic and Racial Studies* 42 (1), 2017, S. 125–139.
- Villa, J. L., »Apropos de quelques problèmes de l'émigration en Suisse«, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin* 5, 1960, S. 318–332.
- Virot, Marc, *Vom Anderssein zur Assimilation. Merkmale zur Beurteilung der Assimilationsreife der Ausländer in der Schweiz*, Bern: Haupt 1968.
- von Dirke, Sabine, »Multikulti: The German Debate on Multiculturalism«, in: *German Studies Review* 17 (3), 1994, S. 513–536.
- Vuilleumier, Marc, *Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Ueberblick*, Zürich: Pro Helvetia 1992.
- Weber, Koni, *Umstrittene Repräsentation der Schweiz. Soziologie, Politik und Kunst bei der Landesausstellung 1964*, Tübingen: Mohr Siebeck 2014.
- Weber, Walter J., »Die Stiftung BMU und ihre Tätigkeit«, in: *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*, hg. von Werner Haug und Georg Kreis, Zürich: NZZ Libro 2017, S. 169–177.

- Weiler, Ursina, »Arbeiteridentität und Reorganisierung im schweizerischen Exil. Die ›Federazione Svizzera del Partito Socialista Italiano‹ um 1944/45«, in: *Arbeit – Bewegung – Geschichte: Zeitschrift für historische Studien* 20 (1), 2020, S. 69–87.
- Wenzel, Angelika, »Von der Betreuung zur Integration. Wahrnehmungsmuster und -wandel der Arbeitsmigranten in der Ausländerbetreuung der Basler ›Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige‹ (GGG) in den 1960er Jahren«, in: *Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde* 106, 2006, S. 79–111.
- Wicker, Hans-Rudolf, »Flüchtlinge aus Vietnam. Elemente ihrer traditionellen Kultur und neueren Geschichte«, in: *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration*, hg. von Hugo Huber, Freiburg: Universitätsverlag 1984, S. 41–93.
- , »An Lac – Neue Lebensqualität«, in: *Actio: Ein Magazin für Lebenshilfe (Schweizerisches Rotes Kreuz)* 95 (2), 1986, S. 16 f.
- , »Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität«, in: *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, hg. von Hans-Rudolf Wicker, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer, Zürich: Seismo 1996, S. 373–392.
- (Hg.), *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*, Oxford: Berg 1997.
- , »Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung«, in: *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms ›Migration und interkulturelle Beziehungen‹*, hg. von Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi und Werner Haug, Zürich: Seismo 2003, S. 12–64.
- , »Die neue schweizerische Integrationspolitik«, in: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, hg. von Esteban Piñero, Isabelle Bopp und Georg Kreis, Zürich: Seismo 2009, S. 23–47.
- Wicker, Hans-Rudolf, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer (Hg.), *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, Zürich: Seismo 1996.
- Wicker, Hans-Rudolf und Caritas Schweiz, *Türkei in der Schweiz? Beiträge zur Lebenssituation von türkischen und kurdischen Migranten und Flüchtlingen in der Fremde*, Luzern: Caritas-Verlag 1993.
- Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.), *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms ›Migration und interkulturelle Beziehungen‹*, Zürich: Seismo 2003.
- Will, Anne-Kathrin, »Migrationshintergrund«, in: *Inventar der Migrationsbegriffe*, hg. von Inken Bartels, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (20. Januar 2022), www.migrationsbegriffe.de/migrationshintergrund.
- Willi, Victor J., *Grundlagen einer empirischen Soziologie der Werte und Wertsysteme. Versuch einer Überwindung des Gegensatzes zwischen Kulturanthropologie und Soziologie und zwischen allgemein-theoretischer und speziell-empiristischer Soziologie*, Zürich: Orell Füssli 1966.
- , *Überfremdung: Schlagwort oder bittere Wahrheit?*, Bern: Herbert Lang 1970.
- , »Zu einer neuen Fremdarbeitersozioologie«, in: *Denkanstösse zur Ausländerfrage*, hg. von Victor J. Willi, Margret Hurst und Meinrad Hunold, Zürich: Orell Füssli 1974, S. 120–139.

- Wimmer, Andreas, *Ethnic Boundary Making: Institutions, Power, Networks*, New York: Oxford UP 2013.
- Wimmer, Andreas und Nina Glick-Schiller, »Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences«, in: *Global Networks* 4, 2002, S. 301–334.
- Wimmer, Andreas und Schweizerisches Forum für Migrationstudien, »Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU«, in: *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Materialienband*, hg. von Expertenkommission Migration, Bern: 1997, S. 1–14.
- Windisch, Katja, *Gestalten sozialen Wandels. Die Entwicklungssoziologie Richard F. Behrendts*, Bern: Peter Lang 2005.
- Wirth, Christa, *Memories of Belonging. Descendants of Italian Migrants to the United States, 1884–Present*, Leiden: Brill 2015.
- Working Party for Women Migrants (Hg.), *Migrant Women Speak*, London: Search Press for the Churches Committee on Migrant Workers 1978.
- Wulz, Monika, Max Stadler, Nils Güttler und Fabian Grütter (Hg.), *Deregulation und Restauration. Eine politische Wissensgeschichte*, Berlin: Matthes & Seitz 2021.
- Wyler, Rebekka, *Schweizer Gewerkschaften und Europa, 1960–2005*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2012.
- Yildiz, Erol und Marc Hill (Hg.), *Nach der Migration. Postmigrantische Perspektiven jenseits der Parallelgesellschaft*, Bielefeld: transcript 2015.
- Zangger, Andreas, *Koloniale Schweiz. Ein Stück Globalgeschichte zwischen Europa und Südostasien, 1860–1930*, Bielefeld: transcript 2011.
- Zanolli, Satuila, »Untersuchung über Anpassungsprobleme von 100 italienischen Metallarbeitern in einem Grossunternehmen in Zürich«, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin* 8 (6), 1963, S. 345–354.
- , *L'assimilation des travailleurs étrangers. Enquête sur les problèmes d'adaptation de 100 Italiens ouvriers sur métaux dans une grande entreprise zurichoise*, Zürich: Juris 1964.
- Zeppenfeld, Stefan, *Vom Gast zum Gastwirt? Türkische Lebenswelten in West-Berlin*, Göttingen: Wallstein 2021.
- Zetti, Daniela, »Die Erschliessung der Rechenanlage Computer im Postcheckdienst, 1964–1974«, in: *Traverse – Zeitschrift für Geschichte* 16 (3), 2009, S. 88–102.
- Zloch, Stephanie, »Migrationswissen. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland aus zeithistorischer Sicht«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ* 71 (3–4), 2021, S. <https://www.bpb.de/apuz/wissen-2021/325611/migrationswissen-das-beispiel-der-bundesrepublik-deutschland>.
- Zürcher, Markus, *Unterbrochene Tradition. Die Anfänge der Soziologie in der Schweiz*, Zürich: Chronos Verlag 1995.
- Zutavern, Julia, »Züri brännt«, in: *Nach Feierabend. Zürcher Jahrbuch für Wissensgeschichte* 11, 2016, S. 79–89.
- Zwicky, Urs, »Abgeschoben und gefoltert«, in: *WOZ – Die Wochenzeitung* 35 (31. August 1984), <https://www.woz.ch/0635/aus-woz-nr-35-84-31-august-1984/abgeschoben-und-gefoltert>.