

Sonja Matter

Armut und Migration – Klasse und Nation

Die Fürsorge für »bedürftige Fremde« an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in der Schweiz

Im ausgehenden 19. Jahrhundert rückte die Frage nach den Lebensbedingungen von bedürftigen Migrantinnen und Migranten zunehmend in den Fokus von Fürsorgeexperten. Auf verschiedenen nationalen wie internationalen Fürsorgekongressen, die in Europa zu dieser Zeit regelmäßig stattfanden, wurde die Frage diskutiert, wie Migrantengruppen, die an ihrem Niederlassungsort von Armut betroffen waren, unterstützt werden sollten. Welche Unterstützungspflichten nahmen die Staaten und die zivilgesellschaftlichen Organisationen gegenüber den zugewanderten Menschen wahr und inwiefern unterschieden sich diese von Hilfsmaßnahmen, die den bedürftigen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern zukamen? Im Zuge einer gewachsenen Mobilität einerseits und eines intensivierten Prozesses des *nation building* andererseits schien die Frage, wie soziale Ungleichheit mit Staatsbürgerschaft konfigurierte, zunehmend virulent.¹

Am Fallbeispiel der Schweiz wird im Folgenden aufgezeigt, welche Probleme sich an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in der Armenfürsorge für »Fremde« stellten und welche Lösungsansätze Fürsorgeexperten und -politiker vorschlugen und umsetzten. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses steht die Frage, wie die Kategorien »Klasse« und »Nation« die Armenfürsorge von bedürftigen »Fremden« prägten. Welche Ausdifferenzierungsprozesse entlang der nationalen Zugehörigkeit lassen sich an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in der Armenfürsorge feststellen? Und inwiefern waren Prozesse, soziale Rechte und Staatsbürgerschaft enger zu verbinden, geeignet, die in einer kapitalistischen Gesellschaft über Marktprozesse erzeugte und reproduzierte Ungleichheit neu zu gestalten? Zu den »bedürftigen Fremden«, die im Mittelpunkt der Fürsorgekonferenzen standen, zählten sowohl die in die städtischen Zentren eingewanderten Schweizer wie auch die immigrierten ausländischen Staatsangehörigen. Diese beiden Gruppen teilten zunächst verschiedene Gemeinsamkeiten: Sie waren – auf der Suche nach Erwerbsmöglichkeiten – in die wirtschaftlich prosperierenden Städte wie Zürich, Basel oder Genf eingewandert, gehörten den sozialen Unterschichten an und waren als Lohnarbeitende gegenüber sozialen Risiken wie Unfall, Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit nur ungenügend gesichert. Die »bedürftigen Fremden« situierten sich somit am unteren Ende der sozialen Hierarchie der industriell-kapitalistischen Gesellschaft und hatten als Immigrantinnen und Immigranten keinen Anspruch auf Fürsorgeunterstützung an ihrem Wohnort. Diesen Anspruch konnten in der Schweiz lediglich die alteingesessenen Bürgerinnen und Bürger erheben. An der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert vollzog sich in der Fürsorge für »Fremde« jedoch insofern eine Veränderung, als nun der nationalen Zugehörigkeit eine zunehmend größere Bedeutung beigemessen wurde. Die »bedürftigen Fremden« sollten nun nicht mehr einfach als undifferenzierte Gruppe der sozialen Un-

1 Thomas H. Marshall, *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 31–94; Jochen Oltmer, *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*, München 2010, S. 8; Andreas Fahrmeir, *Citizenship. The Rise and Fall of a Modern Concept*, New Haven, CT/London 2007; Paul-André Rosental, *Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXe siècle à nos jours*, in: *Annales HSS*, avril – juin 2011, Nr. 2, S. 335–373.

terschicht behandelt, sondern entlang ihrer Staatszugehörigkeit ausdifferenziert werden. Zu dieser Zeit wurde – nicht zuletzt von Fürsorgebehörden – der Anspruch erhoben und durchzusetzen versucht, dass nebst der Klassenzugehörigkeit die nationale Zugehörigkeit bestimmen sollte, welche Position Menschen in der sozialen Hierarchie der Schweiz einnehmen konnten. Der vorliegende Forschungsbeitrag schließt mit dieser Untersuchungsperspektive an Forschungen anderer europäischer Fallstudien an, die aufzeigen, wie Staatsbürgerschaft im Zuge einer »Nationalisierung des Sozialen« (Gérard Noiriel) zum Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen wurde und geeignet war, soziale Ungleichheit neu zu strukturieren.²

I. UNTERSTÜTZUNG FÜR »BEDÜRFTIGE FREMDE«

Im ausgehenden 19. Jahrhundert sahen sich die Schweizer Städte in der Armenfürsorge vor neue Herausforderungen gestellt. Durch die Industrialisierung und Bevölkerungswanderung war die Einwohnerzahl der Städte stark angestiegen. Dort lebten zunehmend mehr Menschen, deren Existenz bei Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit nicht gesichert war.³ Insbesondere städtische Fürsorgebehörden verlangten, Reformen in der Armenfürsorge durchzusetzen und neue Interventionsmaßnahmen zur Bekämpfung der »sozialen Frage« zu entwickeln. 1905 initiierten die Zürcher Fürsorgebeamten Carl Alfred Schmid und Albert Wild die Schweizerische Armenpflegerkonferenz, um auf einer nationalen Ebene Lösungsvorschläge für Probleme auszuarbeiten, mit denen die unterschiedlichen mit Fürsorge betrauten Institutionen auf kommunaler Ebene zu kämpfen hatten.⁴ Die regelmäßig stattfindenden Konferenzen versammelten Männer, die in der kommunalen Fürsorgeverwaltung als Berufsarmensekretäre und -armeninspektoren oder als freiwillige Armenpfleger arbeiteten, wie auch Politiker, die einem Armendepartement einer Gemeinde oder eines Kantons vorstanden. Vorbildfunktion für die Schweizerische Armenpflegerkonferenz hatten die bereits bestehenden Konferenzen der Erziehungs-, der Finanz- und der Polizeidirektion.⁵ Diese Konferenzen hatten zwar keine gesetzliche Grundlage, sie arbeiteten gleichwohl »in wirksamer Weise der Bundesversammlung« vor und bahnten eine »Verständigung in den Ideen und Absichten« an.⁶

- 2 Elmar Rieger, T. H. Marshall: Soziologie, gesellschaftliche Entwicklung und die moralische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: *Marshall*, Bürgerrechte und soziale Klassen, S. 7–32; *Gérard Noiriel*, Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa, Lüneburg 1994; *Jost Halfmann/Michael Bommes*, Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates, in: *Michael Bommes/Jost Halfmann*, Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten, Osnabrück 1998, S. 81–101; *Andreas Fahrmeir*, Citizens and Aliens. Foreigners and the Law in Britain and the German States 1789–1870, New York/Oxford 2000; *Andreas Fahrmeir/Olivier Faron/Patrick Weil* (Hrsg.), Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period, New York/Oxford 2003; *Dirk Hoerder/Jan Lucassen/Leo Lucassen*, Terminologie und Konzepte in der Migrationsforschung, in: *Klaus J. Bade/Pieter C. Emmer/Leo Lucassen* u. a. (Hrsg.), Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn/München etc. 2007, S. 28–53, hier: S. 30f.
- 3 *Bernard Degen*, Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialversicherung. L'histoire des assurances sociales, Zürich 2006, S. 17–48, hier: S. 19–21.
- 4 *Arnold Bosshardt*, Eröffnungswort, Protokoll der III. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz in Basel, 7. Oktober 1907, in: *Der Armenpfleger* 4, 1907, S. 16.
- 5 *Sonja Matter*, Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960), Zürich 2011, S. 98f.
- 6 *Bosshardt*, Eröffnungswort, S. 15.

Bis Ende des Ersten Weltkriegs nahm die Frage, wie die Fürsorge für »Fremde« geleistet werden sollte, eine herausragende Position ein.⁷ Sie rangierte an zahlreichen Armenpflegerkonferenzen als Hauptthema und provozierte eine Reihe von politischen Vorstößen an den Bundesrat.⁸ Tatsächlich hatte eine starke Binnenmigration vom Land in die Industriezentren stattgefunden.⁹ Auch wuchs der vor allem durch Arbeitsmigration bedingte Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung der Schweiz zwischen 1850 und 1910 um 690 %. Vor dem Ersten Weltkrieg wies die Schweiz – mit 15,4 % – eine der höchsten Ausländerquoten in Europa auf.¹⁰

Die »fürsorgebedürftigen Fremden«: die »kantonsfremden« und »ausländischen« Personen

Die Frage nach der Fürsorge für »Fremde«, die Fürsorgebehörden umtrieb, betraf sowohl zugewanderte Schweizerinnen und Schweizer als auch ausländische Immigranten und Immigrantinnen. Beide wiesen Charakteristiken des »Fremdseins« auf, wie sie der Soziologe Georg Simmel kurz vor dem Ersten Weltkrieg definierte. Demnach ist der »Fremde« der »Wandernde, der heute kommt und morgen bleibt – sozusagen der potentiell Wandernde, der, obgleich er nicht weitergezogen ist, die Gelöstheit des Kommens und Gehens nicht ganz überwunden hat«.¹¹ Auch in rechtlicher Hinsicht gestaltete sich die Situation für die »kantonsfremden« und die ausländischen Bedürftigen durchaus ähnlich. Da die Schweiz bis weit ins 20. Jahrhundert am Heimatprinzip festhielt, waren auch Schweizer Staatsangehörige von sogenannten »Heimschaffungen« bedroht, sobald sie fürsorgebedürftig wurden. Die Praxis, bedürftige Personen »heimzuschaffen«, geht in der Schweiz, wie in anderen europäischen Ländern, auf die Vormoderne zurück. Im Jahr 1551 entschied die eidgenössische Tagsatzung, dass sich fortan jede Gemeinde um ihre eigenen

7 Neben der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz beschäftigen sich punktuell auch andere gemeinnützige Organisationen mit dem Thema, so beispielsweise die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft. Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E14_1000/39, Bd. 73, G. Vogt. Exposé. Congrès international pour l'assistance des étrangers. Zentralkommission der schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft, 16. April 1895; *Gérald Arlettaz*, *Aux origines de la question des étrangers en Suisse*, in: *Bernard Prongué/Joëlle Rieder/Claude Hauser* u.a. (Hrsg.), *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, S. 179–189, hier: S. 180–183.

8 Vgl. dazu unter anderem *Carl Alfred Schmid*, Eröffnungsrede, Protokoll der V. Armenpflegerkonferenz in Bern, 31. Mai 1910, in: *Der Armenpfleger* 7, 1910, S. 75–76; *Silvia Arlettaz/Gérald Arlettaz*, *Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangères*, in: *Andreas Kellerhals-Maeder/Silvia Arlettaz* (Hrsg.), *Werkstatt Bundesverfassung. Kommentar und Inventar der Quellen zur Geschichte der Schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998*, Bern 1998, S. 89–140, hier: S. 91.

9 *Heiner Ritzmann-Blickenstorfer*, *Historische Statistik der Schweiz*, Zürich 1996, S. 356–363.

10 *Patrick Kury*, *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945*, Zürich 2003, S. 35. Der hohe Ausländeranteil hing indes auch mit dem Einbürgerungsrecht zusammen, das sich nicht am *ius soli* sondern am *ius sanguinis* orientierte: 1910 beispielsweise war ein Drittel der ausländischen Personen in der Schweiz geboren. Die meisten Immigranten und Immigrantinnen waren an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert aus den Nachbarländern Deutschland, Italien, Frankreich und Österreich-Ungarn eingewandert. Vgl. *Marc Vuilleumier*, *Schweiz*, in: *Klaus J. Bade* (Hrsg.), *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Zürich 2007, S. 193–198.

11 *Georg Simmel*, *Der Fremde*, in: *ders.*, *Das individuelle Gesetz. Philosophische Exkurse*, hrsg. v. *Michael Landmann*, Frankfurt am Main 1987, S. 63, zitiert in: *Jakob Tanner*, *Nationalmythos, Überfremdungängste und Minderheitenpolitik in der Schweiz*, in: *Simone Prodolliet* (Hrsg.), *Blickwechsel. Die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Luzern 1998, S. 83–94, hier: S. 84.

Armen kümmern solle. Dieser Entscheid beruhte auf dem bereits 1491 verabschiedeten Grundsatz, dass jeder Ort für die Fürsorge verantwortlich sei. Territoriale Ausweisungen wurden mit dem 1681 von der Tagsatzung verabschiedeten Grundsatz weiter verschärft: Arme, die außerhalb ihres Kantons herumzogen und bettelten, oder aber nach Ansicht der Wohngemeinde vom Heimatort ungenügend betreut wurden, sollten in ihre angestammte Gemeinde abgeschoben werden.¹² Dieser Grundsatz wurde in der Verfassung des jungen Bundesstaats weitergeführt: Artikel 45 der Schweizer Bundesverfassung von 1874 bestimmte, dass die Niederlassung denjenigen Schweizerbürgern und -bürgerinnen entzogen werden konnte, welche »dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit« zur Last fielen und deren Heimatgemeinde respektive Heimatkanton eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährte.¹³

Während die verarmten Ausländer und Ausländerinnen in ihre Heimatstaaten zurückgeschickt wurden, wiesen die Wohngemeinden die verarmten Schweizerinnen und Schweizer in ihre Heimatgemeinde aus. Die behördliche Praxis unterschied auf nationaler wie internationaler Ebene zwischen »Heimschaffung« und »Ausweisung« beziehungsweise »Abschiebung«. Heimschaffungen waren rechtlich genauer geregelt, so musste einer Heimschaffung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern in der Regel ein Regierungsratsbeschluss des Wohnkantons vorausgehen und die Heimatgemeinde informiert werden.¹⁴ Eine Heimschaffung bedeutete gleichzeitig den Entzug der Niederlassungsfreiheit am früheren Wohnort. Daneben wurden zahlreiche Schweizer Bürger und Bürgerinnen »ohne förmlichen Niederlassungsentzug« wegen Schriften-, Mittel- oder Obdachlosigkeit polizeilich aufgegriffen und in den Heimatkanton rückgeschafft.¹⁵ Für Heimschaffungen von der Schweiz in einen anderen Staat bestand der Grundsatz, wonach vorgängig ein diplomatischer Schriftenwechsel stattgefunden haben musste und für die Aufnahme der bedürftigen Personen im Heimatstaat »besondere Vorkehren« getroffen werden sollten.¹⁶ Bei ausländischen Personen, die der öffentlichen Armenpflege zur Last fielen, im erwerbsfähigen Alter, körperlich gesund und arbeitsfähig waren, leiteten die Behörden indes in der Regel nicht eine »Heimschaffung« in die Wege, sondern eine »blosse Ausweisung« aus dem Schweizer Staatsgebiet. »Darum, was mit den Leuten jenseits seiner Grenzen geschieht«, insbesondere ob sie bis in ihre Heimat gelangten, würde sich der ausweisende Staat meist nicht kümmern, wie es ein Schweizer Beamter der Abteilung für Auswärtiges 1920 formulierte.¹⁷

12 Vgl. dazu *Anne-Lise Head-König*, Fürsorge, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, URL: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25809.php>> [26.3.2014].

13 *Hulda Gander*, Das System der wohnörtlichen Armenpflege in der Schweiz, Diss., Bern 1937, S. 48–51; *Walter Schmid*, Vom Heimatprinzip zum Wohnortprinzip, in: *Frauuke Sassnick Spohn/Othmar Aregger/Michael Hohn* u. a. (Hrsg.), *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo. Ein Lesebuch*, Bern 2005, S. 74–78. Der Begriff der »Heimschaffung« wurde bis weit ins 20. Jahrhundert in der Schweiz sowohl im Kontext der behördlichen Verwaltungspraxis wie auch im juristischen Diskurs verwendet. Vgl. dazu unter anderem *Eduard Gubler*, *Interkantonalen Armenrecht*, Diss., Zürich 1917, S. 7–38.

14 BAR, E 4300B_1000/844, Bd. 14, Bericht zu der Eingabe der Ständigen Kommission der schweiz. Armenpfleger-Konferenz an das schweiz. Justiz- und Polizeidepartement vom 12. Juli 1914 betr. die Grundsätze der projektierten internationalen Übereinkunft über Ausländerarmenpflege (Paris Konferenz vom Nov./Dez. 1912).

15 *Sonja Matter*, Wo die Heimat keine mehr ist. Rückschaffungen von fürsorgebedürftigen Schweizern und Schweizerinnen in ihre Bürgergemeinde im frühen 20. Jahrhundert, in: *Cédric Duchêne-Lacroix/Pascal Maeder* (Hrsg.), *Hier und dort: Ressourcen und Verwundbarkeiten in multilokalen Lebenswelten*, Basel 2013, S. 29–39, hier: S. 36f.

16 BAR, E 4300B_1000/844, Bd. 14, Heimschaffung, ohne Datum.

17 BAR, E 4300B_1000/844, Bd. 14, Dr. Thurnheer, Adjunkt der Abteilung für Auswärtiges, 23. März 1920. Für die Schweiz fehlen bis heute Untersuchungen, die Hinweise auf die Anzahl heimgeschaffter und ausgewiesener fürsorgebedürftiger Ausländerinnen und Ausländer geben.

Ein genaueres Bild über die praktizierten Heimschaffungen liefern Fürsorgeakten und einzelne Gerichtsurteile zu den vollzogenen Fürsorgemaßnahmen. Als paradigmatisch kann der Fall von Frau C. genannt werden, der 1917 vom Schweizerischen Bundesgericht beurteilt wurde. »Die von ihrem Manne seit Jahren verlassene Frau C. P.« von Trient, Österreich, hatte sich im Mai 1915 mit ihren zwei minderjährigen Kindern im Kanton Schaffhausen niedergelassen. Mit ihrer Familie lebte der italienische Staatsangehörige R., der auch Vater des im Oktober 1915 geborenen Kindes war.¹⁸ Während sich die Familie zunächst selbst über die Runden bringen konnte, geriet sie wegen verschiedener Ereignisse in eine finanziell prekäre Situation. So lief im Februar 1916 der Reisepass von Frau C. ab. Die österreichischen Behörden weigerten sich – da ihr Ehemann vom Kriegsdienst desertiert war –, ihren Pass zu verlängern. Zudem wurde ihr Lebensgefährte im August 1916 zum italienischen Kriegsdienst eingezogen. Die Behörden von Schaffhausen wiesen nun Frau C. darauf hin, dass sie nicht mehr länger in Schaffhausen bleiben könne, »sie möge sehen, ob man sie in einer der Nachbargemeinden bis zum Eintreffen neuer Schriften behalte«.¹⁹ Frau C. gab ihre kleine Kostgeberei in Schaffhausen auf und ließ sich mit ihren drei Kindern in Langwiesen-Feuerthalen im Kanton Zürich nieder, wo sie im Oktober 1916 ein weiteres Kind gebar, das jedoch nach wenigen Tagen verstarb. An ihrem neuen Niederlassungsort war sie vollkommen mittellos und »sah sich schliesslich, um den Unterhalt noch während einiger Zeit zu fristen, genötigt, ihren Hausrat zu verkaufen«.²⁰ Die Arztkosten der Geburt übernahm die Armenpflege Feuerthalen, gleichzeitig leiteten die Zürcher Behörden die Heimschaffung der Familie in die Wege. Bereits im Januar 1917 wurde die Familie nach Innsbruck rückgeschafft – eine Praxis, die das Bundesgericht als rechtskonform anerkannte.²¹

Ähnlich wie bei Heimschaffungen von Schweizer Staatsangehörigen in die Heimatgemeinden zeigen sich auch bei Heimschaffungen von Ausländerinnen und Ausländern bestimmte Muster: Von Heimschaffungen betroffen waren in erster Linie Personen, die als dauernd unterstützungsbedürftig galten – so vor allem Kranke, Invalide und alleinerziehende Frauen mit Kindern – und die an ihrem Niederlassungsort über keine familiären Netzwerke und keinen Zugang zu philanthropischen Vereinigungen verfügten, die sich bereit erklären konnten, einen Teil der Hilfe zu übernehmen.²² Diese Gruppe von

Dokumentiert sind die Zahlen von Heimschaffungen aus der Schweiz ins Ausland für ausgewählte Jahre: 1917 beispielsweise führte die Schweiz insgesamt bei 234 Personen Heimschaffungen durch: 96 nach Italien, 36 nach Frankreich, zehn nach Österreich-Ungarn, zehn nach Deutschland, vier nach Russland und eine in die Türkei. Umgekehrt wurden 1917 vom Ausland 33 Schweizer Staatsangehörige wegen Bedürftigkeit ausgewiesen. Schweiz. Internationale Armenpflege, in: *Der Armenpfleger* 15, 1917, S. 85. Für andere europäische Länder liegen verschiedene Forschungsarbeiten zur Ausweispraxis vor. Vgl. *Christiane Reinecke*, Grenzen der Freizügigkeit. Migrationskontrolle in Großbritannien und Deutschland, 1880–1930, München 2010; *Jack Wertheimer*, *Unwelcome Strangers. East European Jews in Imperial Germany*, New York/Oxford 1987, S. 47–63; *Andrea Komlosy*, Grenze und ungleiche regionale Entwicklung. Binnenmarkt und Migration in der Habsburgermonarchie, Wien 2003.

18 Unterstützungspflicht der Kantone gegenüber mittellosen Ausländern. Urteil des schweiz. Bundesgerichts vom 27. September 1917, in: *Der Armenpfleger* 15, 1917, S. 68–71, hier: S. 68.

19 Ebd.

20 Ebd.

21 Während das Bundesgericht die Heimschaffung als legitim bezeichnete, kritisierte es das Verhalten von Schaffhausen und erachtete die Abschiebung der Ausländerfamilie in den Kanton Zürich als unrechtmäßig. Entsprechend hatte der Kanton Schaffhausen die Unterstützungskosten rückzuvergüten, die dem Kanton Zürich bis zur Abreise der Familie entstanden waren. Ebd., S. 71.

22 *Sonja Matter*, »Neither Efficient nor Humane?«. *Social Welfare Practices in Rural Central Switzerland in the Early Twentieth Century*, in: *Andreas Gestrich/Elisabeth Grüner/Susanne Hahn* (Hrsg.), *Poverty in Modern Europe. Spaces, Localities, Institutions*, London 2014 (i. E.).

»bedürftigen Fremden« war am untersten Ende der sozialen Hierarchie angesiedelt und hatte kaum Chancen, sich in mittelbarer Zeit über die Integration in die Erwerbsarbeit aus ihrer Armut zu befreien oder einen wesentlichen Teil ihres Lebensunterhalts über familiäre Netzwerke oder private Stiftung zu sichern. Frühe Sozialexperten wie beispielsweise Charles Booth (1840–1916) hatten diese Gruppe vielfach von den »eigentlichen Armen« separiert, welche arbeitsfähig waren, aber wegen saisonaler Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt oder geringer Löhne unterstützungsbedürftig wurden.²³ Alleinerziehende Frauen wie Frau C. waren einem besonders großen Risiko ausgesetzt, aus der Gruppe der »eigentlichen Armen« ausgeschieden zu werden, da sie – nicht zuletzt aufgrund der geringen Frauenlöhne – ihre Familie längerfristig nicht alleine durchbringen konnten. An den »dauernd unterstützungsbedürftigen« Immigrantinnen und Immigranten hatten die städtischen Zentren kein Interesse, sie waren kostspielig und leisteten keinen Beitrag zur wirtschaftlichen Produktion. Schweizer Behörden waren bestrebt, diese Menschen in ihre Heimatgemeinden beziehungsweise Heimatstaaten auszuweisen.

II. DIE FÜRSORGE IM DIENSTE EINER »NATIONALISIERUNG DES SOZIALEN«: UNTERSTÜTZUNG FÜR SCHWEIZER STAATSANGEHÖRIGE

In der Unterstützungspraxis von »bedürftigen Fremden«, seien dies zugewanderte Schweizer oder ausländische Personen, stellten sich an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert ähnliche Probleme. So monierten die Fürsorgebehörden von Schweizer Städten wie Zürich, Genf und Basel, dass sie bei ihren Versuchen, eine Lösung für die »fürsorgebedürftigen Fremden« zu finden, regelmäßig mit unkooperativem Verhalten konfrontiert waren: Die Armenbehörden zahlreicher Schweizer Heimatgemeinden würden erst nach mehrfacher Mahnung auf ihre Briefe antworten und sich zu vorgesehenen Maßnahmen äußern.²⁴ Ebenso vergingen oft mehrere Monate, bis die verantwortlichen Behörden der jeweiligen Heimatstaaten antworteten und sich dem Schicksal ihrer Staatsangehörigen annahmen.²⁵ Dadurch würden den Wohnorten hohe Unterstützungskosten zufallen. Wollten die Gemeinden nicht, dass die »fürsorgebedürftigen Fremden« bettelten, mussten sie Hilfe leisten, bis die Frage der Heimschaffung geklärt war.²⁶

Die Mitglieder der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz waren sich nach der Jahrhundertwende einig, dass die rechtlichen Regelungen – und zwar sowohl die nationalen wie die internationalen – unzureichend waren, um die Probleme in der Fürsorge für »Fremde« zu lösen. Sie kritisierten die Strategien der Schweizer Heimatgemeinden und der ausländischen Staaten, Fälle nur schleppend zu behandeln, um Kosten zu sparen, und verlangten eine »rationelle« Verwaltungspraxis. Unbestritten war im Weiteren, dass zukünftig klarer zwischen Schweizer und ausländischen Staatsangehörigen unterschieden werden sollte und die Unterstützungsanstrengungen in erster Linie den Schweizerinnen

23 Rolf Linder, »Unterschicht«. Eine Gespensterdebatte, in: *ders./Lutz Musner* (Hrsg.), *Unterschicht. Kulturwissenschaftliche Erkundungen der »Armen« in Geschichte und Gegenwart*, Freiburg im Breisgau/Berlin etc. 2008, S. 9–17, hier: S. 10f.

24 Arnold Bosshardt/Albert Wild, Memorial der ständigen Kommission der schweiz. Armenpfleger-Konferenz an die kantonalen Armendepartemente über die Verbesserung der interkantonalen auswärtigen Armenpflege, in: *Der Armenpfleger* 6, 1909, S. 64–69.

25 Vgl. dazu BAR, E4300B_1000/844, Bd. 21, Präsident und Regierungsrat des Kantons Thurgau an den schweizerischen Bundesrat, Frauenfeld, den 20. Oktober 1905.

26 BAR, E 4300B_1000/844, Bd. 14, Bericht zu der Eingabe der Ständigen Kommission der schweiz. Armenpfleger-Konferenz an das schweiz. Justiz- und Polizeidepartement vom 12. Juli 1914 betr. die Grundsätze der projektierten internationalen Übereinkunft über Ausländerarmenpflege (Paris Konferenz vom Nov./Dez. 1912).

und Schweizern und nur in zweiter Linie den ausländischen Staatsangehörigen zugute kommen sollten. Diese Hierarchisierung wurde im jungen Schweizer Bundesstaat, der 1848 gegründet worden war, zunächst nicht vollzogen. Eine differenzierte Behandlung zwischen Schweizer und ausländischen Staatsangehörigen setzte sich aber im Zuge des »Zeitalters des Nationalismus« zunehmend durch. In der Suche nach dem nationalen Selbst und in der Konstruktion einer *imagined community* (Benedict Anderson) verfestigten sich seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert die Grenzziehungen zwischen den in- und ausländischen Personen. Die Verwirklichung der »eigenen« Nation war auf Inklusion und Exklusion von Individuen angelegt.²⁷

Die Reformmaßnahmen der Armenfürsorge, die die Mitglieder der Armenpflegerkonferenz seit dem frühen 20. Jahrhundert formulierten, waren folglich zweigeteilt. Die ersten bezogen sich auf Fürsorgeleistungen und Rechtsschutzmaßnahmen, von denen die zugewanderten Schweizerinnen und Schweizer an ihrem Niederlassungsort profitierten. Diesbezüglich sprachen sich die Fürsorgebehörden dafür aus, Heimschaffungen in der Regel zu vermeiden und eine Unterstützung am Niederlassungsort anzubieten. Längerfristiges Ziel sollte es sein, eine Gleichbehandlung zwischen »kantonsfremden« und alteingesessenen Schweizer Bürgern und Bürgerinnen am Wohnort durchzusetzen. Die intensivierete Binnenwanderung schien dies notwendig zu machen, um einen nationalen Zusammenhalt nicht zu gefährden. Während 1850 von den damals im Inland lebenden Schweizerinnen und Schweizern 33,8 % nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnten, waren um 1900 schon 56,4 % in einem anderen Ort ansässig. Vor allem stieg auch die Zahl jener, die nicht nur ihre Heimatgemeinde, sondern auch ihren Heimatkanton verlassen hatten: von 6,7 % um 1850 auf 20,08 % um 1900.²⁸

Im frühen 20. Jahrhundert standen zunächst verschiedene Lösungsvorschläge zur Disposition. Albert Wild beispielsweise trat für ein nationales Armengesetz ein, das das Heimatprinzip in der Armenfürsorge gänzlich abgeschafft hätte.²⁹ Wild orientierte sich in seinen Visionen einer »rationellen Armenfürsorge« an Deutschland, das seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert sukzessive das Wohnortprinzip in der Armenfürsorge eingeführt hatte.³⁰ Ein schweizerisches Bundesgesetz in der Armenfürsorge erschien der Mehrheit der Armenpflegerkonferenz jedoch als »Zukunftsmusik«.³¹ Entsprechend einigten sich die versammelten Mitglieder der Armenpflegerkonferenz im Abstimmungsverfahren auf eine Strategie der »kleinen Schritte« und zielten zunächst darauf, ein »interkantonales Konkordat über wohnörtliche Unterstützung« auszuarbeiten.³²

Das Konkordat über wohnörtliche Unterstützung

Nach mehreren Anläufen setzte der Bundesrat das »Konkordat über wohnörtliche Unterstützung« am 1. April 1920 in Kraft.³³ Damit wurde das Heimatprinzip in der Fürsorge

27 Vgl. Kury, Über Fremde reden, S. 22.

28 Eugen Wullschlegler, Auswärtige Armenpflege, Protokoll der III. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, Basel, 7. Oktober 1907, in: Der Armenpfleger 4, 1907, S. 20–31, hier: S. 23.

29 Albert Wild, Auswärtige Armenpflege, Protokoll der III. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, Basel, 7. Oktober 1907, in: ebd., S. 31–41.

30 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart 1980, S. 195–205.

31 Eugen Wullschlegler, Diskussion zur Auswärtigen Armenpflege, Protokoll der III. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, Basel, 7. Oktober 1907, in: Der Armenpfleger 4, 1907, S. 42.

32 Schlussdiskussion zur Auswärtigen Armenpflege, Protokoll der III. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, Basel, 7. Oktober 1907, in: ebd., S. 42–46.

33 Dem Konkordatsentwurf stimmten sieben Kantone zu. Damit waren die Konkordatsbestimmungen nach Artikel 21 der Bundesverfassung erfüllt, wonach für ein Konkordat sechs Kanto-

nicht aufgehoben, aber abgemildert: Grundsätzlich erhielten die Bedürftigen am Wohnort Hilfe, jedoch waren die Heimatgemeinden verpflichtet, einen Beitrag für die finanzielle Unterstützung zu leisten. Ein ausgeklügelter Schlüssel bestimmte, wie viel der Wohnort und wie viel der Heimatort an die Fürsorgeunterstützung zu leisten hatte. Grundsätzlich galt, dass die Wohngemeinde zunehmend mehr zu bezahlen hatte, je länger eine bedürftige Person an diesem Ort niedergelassen war. Die Folgen des Ersten Weltkriegs hatten den Weg geebnet, um Reformen in der Schweizer Fürsorge durchzusetzen. Obwohl die Schweiz nicht direkt in die Kriegsereignisse involviert war, führten die mangelnde Verdienstersatzordnung für die rekrutierten Soldaten, die starke Teuerung und die fehlende bundesstaatliche Koordination in der Kriegsfürsorge dazu, dass sich zahlreiche Gemeinden mit hohen Zahlen von fürsorgebedürftigen Menschen konfrontiert sahen.³⁴ Rückschaffungen in die Heimatgemeinde konnten im Einzelfall toleriert werden. Doch dass ganze Bevölkerungsgruppen gezwungen werden sollten, ihren Niederlassungsort zu verlassen, schien problematisch, zumal sich während des Kriegs abzeichnete, dass die Verschärfung sozialer Ungleichheiten die Kohäsion des Schweizer Nationalstaats ernsthaft bedrohte.³⁵

Das »Konkordat über wohnörtliche Unterstützung« erweiterte das Recht auf Niederlassungsfreiheit für Staatsangehörige und festigte deren Integration in den nationalen »Volkkörper« – und zwar auch dann, wenn sie auf der unteren Stufe der sozialen Hierarchie angesiedelt waren. Zwar kannte das Konkordat eine Reihe von Ausnahmeregelungen, die eine Heimschaffung nach wie vor legitimierten: Alte und kranke Menschen und Menschen mit Behinderungen konnten unter Umständen nach wie vor in ihre Heimatgemeinde ausgewiesen werden, ebenso wie die »liederlichen« oder »arbeitsscheuen« Armen.³⁶ Zumindest jedoch die arbeitsfähigen und arbeitswilligen Bedürftigen sollten nicht mehr ausgewiesen werden. Diese wurden stärker an den Nationalstaat gebunden und ihre staatsbürgerlichen Rechte – zumindest partiell – von einer kommunalen Verankerung auf eine nationalstaatliche Ebene gehoben.³⁷ Mit dieser Praxis schrieb sich die Schweiz in einen Prozess der Ausdifferenzierung entlang von Staatsbürgerschaft ein, der auch in anderen europäischen Ländern stattfand. Europäische Staaten unterschieden seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert deutlicher zwischen eigenen Staatsangehörigen als Nutznießenden von Leistungen und fremden Staatsangehörigen, die von solchen Leistungen ausgeschlossen waren, und stellten damit wohlfahrtsstaatliche Programme in den Dienst einer Nationalisierung der Gesellschaft.³⁸

ne – wobei mindestens vier über 10.000 Einwohner zählen mussten – erforderlich waren. Vgl. Werner Thomet, Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Dezember 1960. Einführung und Erläuterung, Bern 1968.

34 Fritz Burren, Eröffnungsrede, Protokoll der VI. Schweizerischen Armendirektoren-Konferenz, Olten, 26. November 1914, in: Der Armenpfleger 13, 1915, S. 25–27.

35 Vgl. Gubler, Interkantonaies Armenrecht, S. 105; Bernard Degen, Erster Weltkrieg, Generalstreik und die Folgen, in: Valérie Boillat/ders./Elisabeth Joris u. a., Vom Wert der Arbeit. Schweizer Gewerkschaften – Geschichte und Geschichten, Zürich 2006, S. 125–165; Hans-Ulrich Jost, Bedrohung und Enge (1914–1945), in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Basel 2006, S. 731–807, hier: S. 731–734.

36 Thomet, Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, S. 13–15.

37 Vgl. dazu Noiriel, Die Tyrannei des Nationalen, S. 65–72.

38 Vgl. Dieter Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2001, S. 218–233; Frank Caestecker, The Transformation of Nineteenth-Century West European Expulsion Policy, 1880–1914, in: Fahrmeir/Faron/Weil, Migration Control in the North Atlantic World, S. 120–137; Andrea Komlosy, Der Staat schiebt ab. Zur nationalstaatlichen Konsolidierung von Heimat und Fremde im 18. und 19. Jahrhundert, in: Sylvia Hahn/dies./Ilse Reiter (Hrsg.), Ausweisung, Abschiebung, Vertreibung in Europa, 16.–20. Jahrhundert, Innsbruck/Wien etc. 2006,

III. FORCIERTE EXKLUSION: DIE FÜRSORGEBEDÜRFTIGEN AUSLÄNDER UND AUSLÄNDERINNEN ALS »NATIONALE BEDROHUNG«

Während Schweizer Fürsorgeexperten seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert darauf hinarbeiteten, in der Armenfürsorge die »kantonsfremden« den »einheimischen« Bedürftigen vermehrt gleichzustellen, waren sie gleichzeitig bestrebt, bedürftige ausländische Staatsangehörige strikter von staatlichen und privaten Fürsorgeleistungen auszuschließen. In den Fokus der Auseinandersetzung rückte internationales Recht: Die Schweiz hatte seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert mit zahlreichen europäischen Ländern Niederlassungsverträge abgeschlossen. Diese orientierten sich, wie die bilateralen Niederlassungsverträge anderer europäischer Staaten dieser Zeit, am Paradigma des möglichst freien Personenverkehrs und der Gleichbehandlung von ausländischen und inländischen Personen. Demnach sollten die bedürftigen Ausländer und Ausländerinnen bis zu einer bestimmten zeitlichen Frist gleich wie die Staatsangehörigen unterstützt werden, ohne dass der Heimatstaat die Kosten zurückzuerstatten hatte.³⁹

Die Einwanderungspolitik verschiedener west- und mitteleuropäischer Länder setzte bereits in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg Einschränkungen einer dauerhaften Niederlassung um.⁴⁰ Auch in der Schweiz äußerten verschiedene Stimmen dezidiert Kritik an der liberalen Niederlassungspolitik.⁴¹ Die national- und ständerätliche Kommission der legislativen Kammern verlangte 1905 und 1906 nach der Prüfung des Geschäftsberichts des Bundesrats »Massnahmen, welche eine raschere Abschiebung« kranker und subsistenzloser italienischer und französischer Staatsangehöriger garantierten.⁴² Des Weiteren gehörten die Fürsorgebehörden zu den schärfsten Kritikern einer liberalen Niederlassungspolitik. Einen ersten Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung 1907, als die Kommission der Armenpflegerkonferenz eine Eingabe an den Bundesrat einreichte, die von 23 Kantonsregierungen und 57 Armenbehörden und -institutionen unterzeichnet worden war. Die Eingabe verlangte eine restriktivere Anwendung der Bestimmungen der Niederlassungsverträge:

S. 87–114; *Andreas Fahrmeir/Olivier Faron/Patrick Weil*, Introduction, in: *dies.*, Migration Control in the North Atlantic World, S. 1–7, hier: S. 6; *Reinecke*, Grenzen der Freizügigkeit, S. 134–194; *Leo Lucassen*, Zigeuner. Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700–1945, Köln/Weimar etc. 1996, S. 116.

39 Vgl. *Walter Kälin*, Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg. Beiheft zum Bericht »Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus«, Bern 1999, S. 140; *Uriel Gast*, Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933, Zürich 1997, S. 36; *Jean-Pierre Tabin*, L'importance de la question des destinataires de l'assistance publique pour la construction de l'identité nationale. L'exemple de la Suisse, in: *Hans-Jörg Gilomen/Sébastien Guex/Brigitte Studer* (Hrsg.), Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert/De l'assistance à l'assurance sociale. Ruptures et continuités du Moyen Age au XXe siècle, Zürich 2002, S. 343–356, hier: S. 347.

40 Vgl. *Oltmer*, Migration im 19. und 20. Jahrhundert, S. 33f.; *Reinecke*, Grenzen der Freizügigkeit, S. 3–10.

41 Vgl. zur These, wonach in der Schweiz der Erste Weltkrieg »weniger die alles erklärende Ursache, sondern eher das auslösende Moment« für den Wandel der Personenfreizügigkeit darstellte, *Regula Argast*, Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschließung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2007, S. 225. Im Weiteren *Rudolf Schlaepfer*, Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg, Diss., Zürich 1969, S. 83–98 und 157–166.

42 BAR, E4300B_1000/844, Bd. 21, Auszug aus dem Protokoll der 4. Sitzung des Schweizerischen Nationalrates, Donnerstag, den 28. September 1905; Auszug aus dem Protokoll der 8. Sitzung des Schweizerischen Ständerates, Donnerstag, 14. Juni 1906.

»Es sollen die Bundesbehörden mit allem Nachdruck darauf hinwirken, dass in Zukunft alle mit gültigen Ausweispapieren versehenen, transportfähigen Italiener und Franzosen, deren Übernahme die Schweiz aus Gründen der Armen- und Sittenpolizei begehrt, innert Frist von vier bis längstens acht Wochen an der Grenze wirklich übergeben werden können und dass für den Fall, als das Übernahmeverfahren länger dauern sollte, der Heimatstaat des zu Übergebenden der Schweiz hieraus entstehende Mehrkosten ersetze.«⁴³

Diese Postulate formulierten Fürsorgebeamte verschiedener Schweizer Städte, aber auch Behörden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) in den Folgejahren regelmäßig: Demnach sollte sich die Unterstützungspflicht der Schweiz gegenüber bedürftigen Ausländern und Ausländerinnen auf eine enge zeitliche Frist beschränken. Sobald die Bedürftigen »transportfähig« waren, also genügend gesund, um eine Reise unbeschadet zu überstehen, sollten sie in den Heimatstaat ausgewiesen werden. Des Weiteren verlangte die Eingabe, dass sich der Bund an den Fürsorgekosten beteiligte, die den Kantonen bis zur Heimschaffung entstanden.⁴⁴

Die Bekämpfung sozialer Ungleichheit zeigte sich an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert somit als Teil eines nationalstaatlichen Projekts, im Zuge dessen bedürftige Ausländerinnen und Ausländer zunehmend als Störfaktor für den prosperierenden Schweizer Nationalstaat beschrieben und ausgegrenzt wurden. Dass die »bedürftigen Fremden« – sowohl die »kantonsfremden« wie auch die ausländischen Personen – zunächst in der Regel beide als durchaus willkommene Arbeitskräfte für die wachsenden Wirtschaftszentren und für die Verwirklichung großer Infrastrukturprojekte wie den Bau des Gotthardtunnels eingewandert waren, thematisierten die Fürsorgeexperten nur am Rande.⁴⁵ Zwar war in Fürsorgekreisen unbestritten, dass die ausländischen Immigranten und Immigrantinnen zum größten Teil der Arbeiterklasse angehörten. Walter Frey, Armensekretär von Basel, wies auf der Armenpflegerkonferenz von 1913 darauf hin, dass von den »492.392 Lohnarbeitern der Schweiz 151.493, d.h. 30,7 % Nichtschweizer« waren. »Dass unter diesen gar viele vorübergehend oder dauernd, mit oder ohne ihre Schuld auf Unterstützung angewiesen sind«, werde, so der Basler Armensekretär, niemand ernsthaft bestreiten wollen.⁴⁶ Allerdings interpretierten – mit wenigen Ausnahmen – die Fürsorgebehörden die sich daraus ergebende Belastung für die Fürsorge nicht als Folge der marktwirtschaftlichen Industriegesellschaft, die die Lohnarbeitenden nur ungenügend gegenüber sozialen Risiken schützte. Nicht die Kategorie »Klasse« wurde als relevante Deutungskategorie des vorliegenden sozialen Problems präsentiert, sondern die Kategorie »Nation«.

Überfremdungsdiskurs

Mit der Fokussierung auf die nationale Zugehörigkeit der Fürsorgebedürftigen schlossen sowohl Vertreter der Armenpflegerkonferenz wie auch des EJPD an Argumentationsstrategien an, die sich im frühen 20. Jahrhundert zu einem eigentlichen Überfremdungsdiskurs verdichtet hatten, welcher insbesondere seit dem Ersten Weltkrieg den behördlichen und

43 Eingabe an den hohen Bundesrat zuhanden der hohen eidgenössischen Räte in Bern (veranlasst von der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz), in: *Der Armenpfleger* 4, 1907, S. 51–59, hier: S. 51. Die Kosten der Heimschaffung hingegen wurden auf Ersuchen der Kantonalen Polizeidirektoren-Konferenz seit 1909 vom Bund übernommen. Vgl. *Schlaepfer*, Die Ausländerfrage in der Schweiz, S. 86.

44 Eingabe an den hohen Bundesrat, S. 53.

45 *Erich Gruner*, Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880–1914, Bd. 3, Zürich 1988; *Elisabeth Joris/Katrin Rieder/Béatrice Ziegler*, Tiefenbohrungen. Frauen und Männer auf den grossen Tunnelbaustellen der Schweiz 1870–2005, Baden 2006.

46 *Walter Frey*, Die Ausländerarmenpflege in der Schweiz, Protokoll der VIII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz in St. Gallen, in: *Der Armenpfleger* 11, 1913, S. 34–54, hier: S. 35.

gesellschaftspolitischen Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz strukturierte.⁴⁷ Der Begriff der »Überfremdung« appellierte »als fremdenfeind[liches] Abwehrsyndrom an Emotionen und Ängste in der Bevölkerung« und warnte »vor der geistig-kulturellen, wirtschaftl[ichen] und polit[ischen] Bedrohung des Schweizerischen durch Fremde und Fremdes«. ⁴⁸ Carl Alfred Schmid, Mitbegründer der Armenpflegerkonferenz und deren langjähriger Präsident, kam eine Schlüsselrolle in der Formierung des Überfremdungsdiskurses zu.⁴⁹ Schmid argumentierte in zahlreichen Vorträgen und Zeitungsartikeln, dass seit den 1890er Jahren die »vor sich gehende Fremdeneinwanderung« in die Schweiz den »Charakter einer eigentlichen Invasion« angenommen habe. Bei der »riesigen Anziehungskraft der schweizerischen Grossstädte« (Zürich, Basel, Genf) würde in absehbarer Zeit eine »so hochgradige Überfremdung in der Schweiz stattfinden, dass ihre nationale Existenz nur durch ein Wunder« überhaupt noch denkbar sei.⁵⁰

Vertreter der These, die Schweiz würde sich wegen der »Fremdeninvasion« in unmittelbarer Zukunft als Nation auflösen, bezogen sich zur Untermauerung ihrer Behauptungen vielfach auf Zahlen und Statistiken – wissenschaftliche Ansprüche erfüllten diese Aussagen jedoch kaum. Diese Vorgehensweise prägte auch die Diskussion zur Ausländerarmenpflege. Ähnlich wie Exponenten des Überfremdungsdiskurses die Ausländerquote schlicht als zu hoch taxierten⁵¹, bezeichneten zahlreiche Fürsorgebehörden die Aufwendungen für die Ausländerarmenpflege als exorbitant. Die Armenpflegerkonferenz berechnete aufgrund einer Befragung der Kantone, dass im Jahr 1905 die öffentliche Armenpflege in der Schweiz insgesamt 850.000 Franken für bedürftige Ausländerinnen und Ausländer aufgewendet habe.⁵² Ohne dabei die Kosten in Relation zur Zahl der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung zu setzen oder die Zahl mit den erbrachten fürsorgischen Leistungen für die Staatsangehörigen zu vergleichen, stufte die Armenpflegerkonferenz die Ausgaben als übermäßige Belastung und als Bedrohung für den schweizerischen Staatshaushalt ein.⁵³ Der Fluchtpunkt dieser Argumentation war klar: Soziale Ungleichheit war nicht in erster Linie ein Problem einer fehlenden Verteilungsgerechtigkeit zwischen den verschiedenen Klassen. Vielmehr wurde im Kontext des Überfrem-

47 Vgl. Kury, Über Fremde reden; *Gaetano Romano*, Zeit der Krise – Krise der Zeit. Identität, Überfremdung und verschlüsselte Zeitstrukturen, in: *Andreas Ernst/Erich Wigger* (Hrsg.), Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1910–1930), Zürich 1996, S. 41–77.

48 *Damir Skenderovic*, Fremdenfeindlichkeit, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, URL: <<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16529.php>> [15.1.2014].

49 Vgl. Kury, Über Fremde reden, S. 41.

50 *Carl Alfred Schmid*, Unsere Fremdenfrage. Separatabdruck aus der Zürcher Post, Zürich 1900.

51 Vgl. *Argast*, Staatsbürgerschaft und Nation, S. 202.

52 BAR, E 4300B_1000/844, Bd. 14, Ständige Kommission der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, Carl Alfred Schmid/Albert Wild, An das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Zürich, den 12. Juli 1914.

53 Vgl. *Frey*, Die Ausländerarmenpflege in der Schweiz, S. 40–42. Zwar wurden im Zuge einer »Verwissenschaftlichung des Sozialen« (Lutz Raphael) zunehmend mehr Bereiche statistisch erfasst. Die Fürsorge war jedoch ein Bereich, für den im ganzen 20. Jahrhundert nur einzelne statistische Untersuchungen vorliegen. Die Fürsorgebehörden konnten denn auch »keine zuverlässigen und umfassenden statistischen Angaben über die Inanspruchnahme unserer privaten und öffentlichen Wohltätigkeit« durch ausländische Staatsangehörige liefern. Vgl. ebd., S. 35f.; *Anton Moser*, Fürsorgestatistik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 2, Bern 1955, S. 381–382; *Hans-Ulrich Jost*, Sozialwissenschaften und Staat im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: *Claudia Honegger/ders./Susanne Burren* u. a., Konkurrierende Deutungen des Sozialen. Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, Zürich 2007, S. 43–80.

dungsdiskurses die Ungleichheitsproblematik mit der Frage nationaler Zugehörigkeit verknüpft und damit umgedeutet. Nicht primär zwischen den sozialen Klassen spitzten sich demnach Kämpfe um Umverteilung und um Zugänge zu Ressourcen zu, sondern zwischen in- und ausländischen Personen. Am Vorabend des Ersten Weltkriegs zeichneten Fürsorgeexperten, allen voran Carl Alfred Schmid, ein äußerst bedrohliches Bild. Schmid hielt fest:

»Die hypertrophe Entwicklung der internationalen Armenpflege in unserm kleinen und naturgüterarmen Lande ist in höchstem Grade bedenklich, weil sie in keinem Verhältnis mehr steht zu den Hilfsmitteln des Landes. Die Gefrässigkeit dieses Ungeheuers wird dem Finanzhaushalt der Kantone nachgerade kritisch.«⁵⁴

Die Herausbildung der nationalstaatlich verfassten Gesellschaft ging, wie gerade die Auseinandersetzung um die Ausländerarmenfürsorge zeigt, mit einem »Prozess der sozialen Schließung« einher.⁵⁵

Konkurrierende Deutungen der Ausländerfürsorge: die internationalen Fürsorgekongresse

Die von einem Überfremdungsdiskurs geprägte Debatte um die Ausländerarmenpflege blieb im frühen 20. Jahrhundert nicht unwidersprochen. Beispielhaft für eine andere Interpretation des Problems steht der V. Internationale Fürsorgekongress, der vom 8. bis 13. August 1910 in Kopenhagen stattfand. Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert hatte sich ein intensiver internationaler Diskurs um die Problematik der Ausländerarmenpflege entwickelt. Als wichtige Plattform, um Probleme der internationalen Armenfürsorge zu lösen, fungierte dabei der »Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée«. Dieser wurde anlässlich der Weltausstellung von 1889 in Paris ins Leben gerufen und bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs regelmäßig durchgeführt.⁵⁶

An der fünften Konferenz in Kopenhagen wiesen mehrere Rednerinnen und Redner darauf hin, dass die Migranten und Migrantinnen durch ihre Arbeitskraft wesentlich zum wirtschaftlichen Aufschwung eines Landes beitrugen. Folgerichtig sollten sie im Falle von Bedürftigkeit auch vom Niederlassungsland unterstützt werden. Durch ihre Arbeit erwuchs ihnen, so die Argumentation, ein Anrecht auf soziale Teilhabe an der Gesellschaft, wozu nicht zuletzt Fürsorge bei Armut zähle.⁵⁷ Zudem präsentierte der Belgier Cyrille Van Overbergh, der im Rahmen des »bureau international d'information et d'études pour l'assistance aux étrangers« einen Überblick über die Ausländerarmenpflege in Europa ausgearbeitet hatte⁵⁸, Lösungsansätze, wonach das Problem der Ausländerfürsorge in erster Linie mit sozialpolitischen Maßnahmen angegangen werden sollte. Er forderte erstens einen Ausbau der Sozialversicherungen, über welche soziale Risiken wie Unfall, Invali-

54 Carl Alfred Schmid, Eröffnungsworte, Protokoll der VIII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz in St. Gallen, 3. November 1923, in: *Der Armenpfleger* 11, 1913, S. 19–24, hier: S. 23.

55 Andreas Wimmer, Binnenintegration und Außenabschließung. Zur Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, in: *Bommes/Halfmann*, Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten, S. 199–221, hier: S. 201; Rosental, Migrations, souveraineté, droits sociaux, S. 338–343.

56 Didier Renard, Assistance et bienfaisance. Le milieu des congrès d'assistance, 1889–1911, in: *Christian Topalov*, Laboratoires de Nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914, Paris 1999, S. 187–217, hier: S. 192–201; *Martin Blankenburg*, Internationale Wohlfahrt. Ursprünge und Entwicklung des ICSW, Berlin 1988, S. 38–46.

57 Cyrille Van Overbergh, Belgique, in: *Recueil des travaux du V. Congrès international d'assistance publique et privée* à Copenhague, 9–13 août 1911, Kopenhagen 1911, S. 311–331, hier: S. 319.

58 Ebd., S. 293–307.

dität und Alter abgedeckt werden könnten. Zweitens verlangte er eine gleichberechtigte Integration der ausländischen Personen in die nationalen Sozialversicherungswerke. Dadurch würde gleichzeitig das Problem der Ausländerarmenfürsorge massiv entschärft. Er ging von einer Abnahme der Fälle um etwa 65 bis 70 % aus.⁵⁹ In dieser Perspektive war die Armut von Ausländerinnen und Ausländern in erster Linie ein Problem der kapitalistischen, auf Lohnarbeit aufgebauten Gesellschaft. Die Lösung des Problems sah Van Overbergh in der Integration der ausländischen Arbeiterschaft in die nationalen Versicherungswerke. Ebenso schlug er vor, die Migrantinnen und Migranten an Formen einer präventiven Fürsorge teilhaben zu lassen. Mit anderen Worten: Er verlangte, dass ausländischen Personen ebenso wie den Staatsangehörigen soziale Rechte gewährt werden würden. Die Mehrheit der Kongressteilnehmenden von Kopenhagen folgte Van Overberghs Vorschlägen und nahm entsprechende Resolutionen an.⁶⁰

In der Schweiz wurden die Vorschläge Van Overberghs kaum rezipiert. Zwar nahmen Schweizer Akteure, die sich mit der internationalen Armenfürsorge beschäftigten, die Debatten der »congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée« sorgfältig zur Kenntnis. So folgte der Schweizer Bundesrat regelmäßig der Einladung, eine offizielle Vertretung an die Kongresse zu entsenden.⁶¹ Ebenfalls waren Vertreter der Armenpflegerkonferenz, insbesondere Albert Wild und Carl Alfred Schmid, auf den Kongressen anwesend.⁶² Postulate, ausländische Staatsangehörige gleichberechtigt in die Sozialversicherungswerke einzubeziehen, setzte die Schweiz im Nachgang zur Konferenz in Kopenhagen indes nicht um. Der Bundesratsbeschluss zur Arbeitslosenunterstützung von 1919 beispielsweise differenzierte die Leistungsempfängerinnen und -empfänger unter anderem nach ihrer nationalen Zugehörigkeit.⁶³

IV. DURCHSETZUNG EINER RESTRIKTIVEN NIEDERLASSUNGSPOLITIK

Während des Ersten Weltkriegs verschärfte die Schweiz ihr Abwehrdispositiv gegenüber unerwünschten ausländischen Staatsangehörigen.⁶⁴ Dies betraf auch den Umgang mit fürsorgebedürftigen Ausländerinnen und Ausländern. Ein Schlüsselereignis, das das Verhältnis von Staatsangehörigkeit und dem Anspruch auf soziale Rechte neu bestimmte, war die Revision der Niederlassungsverträge. Die Schweizerische Armenpflegerkonferenz reagierte prompt, als sich mit Kriegsende ein Revisionsbedarf des internationalen Rechts abzeichnete. Auf der 22. Armenpflegerkonferenz 1919 in Schaffhausen formulierte sie ihre Position: Die Fürsorgebehörden verlangten, zukünftig in den Niederlassungsverträgen das »Prinzip der gegenseitigen Unentgeltlichkeit« durch das »Prinzip der Selbstkosten-

59 Ebd., S. 336–340.

60 Conclusion adoptées par le Congrès, in: ebd., S. 407–408.

61 Vgl. dazu BAR, E14_1000/39, Bd. 79, Das Justiz- und Polizeidepartement der schweizerischen Eidgenossenschaft an den schweizerischen Bundesrat. IV. Internationaler Kongress für öffentliche und private Armenpflege, Bern, den 31. Januar 1906; Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des schweizerischen Bundesrates, Internationaler Kongress für öffentliche und private Armenpflege in Mailand, Dienstag, 6. Februar 1906.

62 Albert Wild, IV. Internationaler Kongress für öffentliche und private Armenpflege vom 23.–27. Mai 1906 in Mailand, in: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit XLVI, 1907, S. 131–141.

63 Vgl. *Gérald Arlettaz/Silvia Arlettaz*, L'Etat social et la politique suisse d'immigration et d'intégration (1918–1931). La situation des Italiens, in: *Gilomen/Guex/Studer*, Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung, S. 357–371, hier: S. 361f.; *Arlettaz/Arlettaz*, Les initiatives populaires, S. 338.

64 Vgl. *Gast*, Von der Kontrolle zur Abwehr.

tragung« zu ersetzen. Demnach sollte es der Schweiz erlaubt sein, sämtliche finanzielle Aufwendungen, die sie für die ausländischen Bedürftigen ausgab, beim Heimatstaat zurückzufordern.⁶⁵ Die Schweizer Fürsorgebehörden forderten damit, die »fürsorgebedürftigen Fremden« strikt entlang ihrer nationalen Zugehörigkeit aufzuteilen: Während sie den Anspruch der zugewanderten fürsorgebedürftigen Schweizerinnen und Schweizer, an ihrem Wohnort unterstützt zu werden, über das »Konkordat über wohnörtliche Unterstützung« ausbauten, verlangten sie gleichzeitig, vergleichbare Ansprüche von zugewanderten ausländischen Staatsangehörigen abzuschaffen. Ihre Fürsorgekosten sollten vollumfänglich an ihren Heimatstaat überbürdet werden. Mit diesem Anspruch wiesen die Fürsorgebehörden den »bedürftigen Fremden« gleichzeitig unterschiedliche Positionen in der sozialen Hierarchie zu – innerhalb der sozialen Unterschichten sollte Schweizer Staatsangehörigen der Zugang zu besser abgesicherten Positionen eröffnet werden.

Die Fürsorgeexperten vermochten es – im Schulterschluss mit verschiedenen Beamten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements –, ihre Anliegen in der Neuausrichtung der schweizerischen Niederlassungspolitik einzubringen. Im September 1920 diskutierte in Solothurn unter dem Vorsitz von Bundesrat Heinrich Häberlin, Vorsteher des EJPD, eine Expertenkommission Richtlinien für ein zukünftiges Niederlassungsgesetz.⁶⁶ Neben Vertretern der Polizeiabteilung und der Zentrale für Fremdenpolizei war auch Carl Alfred Schmid Mitglied der Kommission. Diese adressierte die Frage der Ausländerarmenpflege prominent. Demnach sollten »die der Schweiz heiligen Gebote der Humanität gegenüber den armen und bedürftigen Ausländern« auch in Zukunft beachtet werden. Allerdings bestand kein Zweifel, dass »dem Missbrauche unserer Humanität« entgegengearbeitet werden müsse. Konkret bedeutete dies, dass in den revidierten Niederlassungsverträgen die Unterstützungspflichten und die Frage der Rückerstattungen – ganz im Sinne der Armenpflegerkonferenz – genauer reglementiert werden sollten, sodass die Heimatstaaten stärker zur Kostenübernahme verpflichtet und die verlangten Heimschaffungen zügiger durchgeführt werden konnten.⁶⁷ Schließlich sollte, und dies war die zentrale Stoßrichtung der zukünftigen Niederlassungspolitik, die Immigration selbst stärker reglementiert und kontrolliert werden, um die »Überfremdung« der Schweiz einzudämmen.⁶⁸ Dabei prägten nun ethnisierende und gar rassistische Äußerungen die Argumentation. Die im 19. Jahrhundert noch dominierenden voluntaristischen Vorstellungen von »Nation« traten gegenüber ethnisch-kulturellen Konzeptionen weitgehend in den Hintergrund. Die Kommission hatte keinen rechtsverbindlichen Charakter, doch war sie richtungweisend und prägte die Ausländerpolitik bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs und darüber hinaus.⁶⁹ Wie

65 Carl Alfred Schmid, Die Neuorientierung unserer Niederlassungsverträge bezüglich der internationalen Armenfürsorge, Protokoll der XII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz in Schaffhausen, 27. Oktober 1919, in: Der Armenpfleger 17, 1919, S. 20–29.

66 Kury, Über Fremde reden, S. 109; Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 191–196.

67 BAR, E 4300B_1000/844, Bd. 15, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, an den Bundesrat, Niederlassungsverträge. Expertenkommission, 23. September 1920. Die Armenpflegerkonferenz nahm die Beschlüsse der Expertenkommission denn auch mit großer Genugtuung auf. Vgl. C.[arl] A.[l]fred Schmid, Begrüssung, Protokoll der XIII. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz in Solothurn, 25. Oktober 1920, in: Der Armenpfleger 18, 1920, S. 113–114.

68 Die Errichtung einer Zentralstelle für Fremdenpolizei im Jahr 1917 markierte die Hinwendung zu einer restriktiven Ausländerpolitik deutlich: Die Institution setzte sich zum Ziel, eine umfassende Kontrolle der einreisewilligen Ausländerinnen und Ausländer und die Abwehr »unerwünschter« Personen an der Grenze durchzusetzen. Vgl. Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 37–40.

69 Vgl. Kury, Über Fremde reden, S. 109; Jakob Tanner, Diskurse der Diskriminierung. Antisemitismus, Sozialdarwinismus und Rassismus in den schweizerischen Bildungseliten, in: Michael Graetz/Aram Mattioli (Hrsg.), Krisenwahrnehmungen im Fin de siècle. Jüdische und katholische Bildungseliten in Deutschland und der Schweiz, Zürich 1997, S. 323–340, hier: S. 337.

andere Länder, beispielsweise die USA, Deutschland und Frankreich, begann auch die Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg prohibitive Niederlassungs- und Einwanderungsgesetze zu erlassen.⁷⁰ 1930 war der Ausländeranteil in der Schweiz auf 8,7 % gesunken.⁷¹

V. FAZIT

Im Jahr 1920 erreichten die Bestrebungen, zwischen »bedürftigen Fremden« entlang ihrer nationalen Zugehörigkeit zu unterscheiden, erste Erfolge: Die nationalen und konzipierten internationalen rechtlichen Regelwerke wiesen der Staatsbürgerschaft einen neuen Stellenwert zu, um Ansprüche auf Fürsorge am jeweiligen Wohnort durchzusetzen. Einerseits trat das »Konkordat über wohnörtliche Unterstützung« in Kraft, das erste Fortschritte in der Gleichbehandlung von bedürftigen »einheimischen« und »kantonsfremden« Schweizerinnen und Schweizern erzielte. Andererseits markierten die Richtlinien, welche die Expertenkommission zur Erarbeitung eines Niederlassungsgesetzes vorbereiteten, eine striktere Ausgrenzung ausländischer Bedürftiger von Schweizer Fürsorgeleistungen. Im ausgehenden 19. Jahrhundert war zunächst noch offen gewesen, wie das sozialpolitische Problem der »fürsorgebedürftigen Fremden« bearbeitet werden sollte, wie also Gesellschaften auf Armut von eingewanderten Lohnarbeitern und Lohnarbeiterinnen in industriellen Zentren reagieren sollten. Für die Schweiz waren die ersten beiden Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts wegweisend in der Etablierung von Problemlösungsstrategien. Exklusionsmaßnahmen gegenüber bedürftigen Schweizerinnen und Schweizern – im Sinne von territorialen Ausweisungen innerhalb der Schweiz – wurden vermindert und damit das Ziel einer Homogenisierung der Nation vorangetrieben. Gleichzeitig wurde auf eine rigorose Exklusion von bedürftigen ausländischen Personen hingearbeitet. Fürsorgebedürftigkeit von zugewanderten Menschen fungierte damit nicht als Problem, anhand dessen sich die Unzulänglichkeiten der kapitalistischen Gesellschaft aufzeigen und verhandeln ließen. Vielmehr wurde die über Marktprozesse erzeugte soziale Ungleichheit im Kontext der Debatten zur Ausländerarmenfürsorge auf eine solche Weise politisiert, dass sie schließlich weitgehend in den Dienst der Konstruktion einer Nation gestellt und soziale Teilhabe eng an das Kriterium der nationalen Staatsbürgerschaft gekoppelt wurde.

70 Vgl. *Gast*, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 353f.; *Leo Lucassen*, The Immigrant Threat. The Integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850, Urbana/Chicago 2005, S. 15.

71 Vgl. *Vuilleumier*, Schweiz, S. 195.