

URIEL GAST

VON DER KONTROLLE ZUR ABWEHR

DIE EIDGENÖSSISCHE FREMDENPOLIZEI
IM SPANNUNGSFELD VON POLITIK UND
WIRTSCHAFT 1915-1933

CHRONOS

INHALT

Dank	11
Abkürzungsverzeichnis	12
Einleitung	13

TEILA

ENTSTEHUNG DER EIDGENÖSSISCHEN FREMDENPOLIZEI IM ERSTEN WELTKRIEG

I. AUF DEM WEG ZU EINER RESTRIKTIVEN AUSLÄNDERPOLITIK	21
1. Anstösse zur Errichtung einer eidgenössischen Grenz- und Einreisekontrolle im Jahre 1915	21
2. Verschärfte Grenzkontrolle zur Abwehr unerwünschter Ausländer Sondervorschriften für Deserteure und Refraktäre	24
Blockade, Lebensmittelknappheit und ihre Auswirkungen	25
3. Ausländerfeindliche Tendenzen im Auftrieb Ruf nach dem «eisernen Besen»	28
4. Das erste Notverordnungsgesetz des Bundes zur Ausländerkontrolle vom 17. November 1917	31
Kantonale Souveränität und bundesrechtliche Notverordnungs-kompetenz	33
5. Die Gründung der eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei	36
II. DIE ENTWICKLUNG DER FREMDENPOLIZEI UND DER AUSLÄNDER-KONTROLLE BIS ZUM ENDE DES ERSTEN WELTKRIEGES	41
1. Problematische Inlandkontrolle und Souveränität der Kantone	41
2. Kontroversen im Bereich des Niederlassungswesens	43
3. Die Einbürgerung von Ausländern während des Krieges	45
4. Kantonale Praxis der Fremdenpolizei: das Beispiel der Stadt Zürich	48
5. Opportunitätspolitik gegenüber fremden Deserteuren und Refraktären	52
III. KRIEGSENDE UND DEMOBILMACHUNG: NEUE AUFGABEN FÜR DIE ZENTRALSTELLE FÜR FREMDENPOLIZEI	57
1. Ausschliessung und Wiedereinlassung der 1914 aus der Schweiz eingrückten Ausländer	57
2. Visumzentralisation und neue Kompetenzen Die restriktive Praxis am Beispiel der Stadt Zürich	60
3. Die Reorganisation der Zentralstelle für Fremdenpolizei wird unausweichlich Heinrich Rothmund: der neue Chef der eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei	65
	67
	69

TEILB

LIBERALISMEN, ÜBERLEBEN UND WEITERWIRKEN IN DER NACHKRIEGSZEIT

IV. ERSTE WIDERSTÄNDE GEGEN DIE EIDGENÖSSISCHE ZENTRALSTELLE FÜR FREMDENPOLIZEI UND IHRE VORSCHRIFTEN	75
1. Opposition und Interventionen der Hoteliers und anderer Fremdenverkehrskreise	76
2. Vorschläge des Bundesrates - Gegenvorschläge der Zentralstelle Der Beschluss des Bundesrates für Liberalisierung und Dezentralisierung vom 19. Juni 1919	80 86
3. Divergierende Reaktionen im Parlament bewirken einen bundesrätlichen Ergänzungsbeschluss	88
4. Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen: Erneuter Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen	90
5. Reorganisation und Aufbau des fremdenpolizeilichen Kontrollapparates im In- und Ausland	93
Neue Abteilungen und Aufgaben der Zentralstelle	95
Personelle Entwicklung: Quantität statt Qualität	100
V. DIE FESTIGUNG DER RECHTLICHEN KOMPETENZEN DES BUNDES	103
1. Erneute Angriffe auf die Zentralstelle und deren Verteidigung	103
2. Rothmund setzt sich gegen den schleichenden Kontrollabbau zur Wehr - der Bundesrat reagiert	107
3. Die zweite Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 17. November 1919: Erleichterungen und Neuerungen	111
Präjudizien für den Arbeitsmarkt	113
4. Der neue Trend: Verlagerung der Kontrolle ins Inland Ausbau und Zusammenarbeit: die kantonalen Fremdenpolizeistellen und die eidgenössische Zentralstelle in Bern	114 115
Niederlassung ja oder nein: die Abteilung N entscheidet Die befristete Niederlassung: ein subtiles Instrument gegen die Einbürgerung	116 118
5. Erster massiver Abbau beim Personal der Zentralstelle - Wechsel an der Spitze des EJPD	120
VI. DIE EIDGENÖSSISCHE FREMDENPOLIZEI ALS INSTRUMENTARIUM DES ALLGEMEINEN STAATSSCHUTZES	123
1. Bedrohungsbild, politischer Hintergrund, Zuständigkeiten	123
2. Aus der Praxis der Bolschewismusabwehr	125
3. «Jude und Bolschewist» - Der Fall Norbert Einstein	131
VII. WACHSENDER WIDERSTAND GEGEN DIE ZENTRALSTELLE UND DER KAMPF UM IHRE LEGITIMITÄT 1920-1922	139
1. Die Tourismusbranche macht gegen die eidgenössische Fremdenpolizei mobil Die Konferenz des EJPD mit den Tourismusvertretern vom 27. Mai 1920	140 142

2. «Exzentrische Kavallerie-Attacke»: Bundesrat Häberlin verteidigt die Zentralstelle gegen die Kritik des Parlaments	148
3. Unterschiedliche Reaktionen der Presse und der betroffenen Fremdenverkehrsindustrie	151
4. Angriff auf ein «Examen rigorosum» - die Tourismusindustrie erleidet eine Schlappe	155
«Unfreiwillige» Übernahme der Grenzkontrolle durch die eidgenössische Fremdenpolizei	158
5. «Weg mit den Visa, den doppelten und dreifachen Stempeln...»	159
Wachsender Antagonismus zwischen verschiedenen Interessengruppen	163
Einreiseerleichterungen - Kontrollabbau - weitere Personalreduktion	164
«Unsere Kurstationen wieder zur früheren Blüte bringen»: neue Reformvorschläge seitens der Fremdenverkehrsindustrie	166
6. «Wir werden uns eben den Verhältnissen anpassen müssen...»: die Aufhebung des Visums wird angestrebt	168
Das Memorandum Rothmunds und die Aussprache der Schweizerischen Verkehrszentrale	168
Der Stand der Verhandlungen mit verschiedenen Ländern	173
Der Führungsanspruch des EPD in der Gestaltung der Visum-und Einreisepolitik	174
7. Die letzte Notverordnung des Bundesrates über die Ausländerkontrolle vom 29. November 1921	180

TEIL C

«ÜBERFREMUNGSBEKÄMPFUNG» ALS AUFTRAG

VIII. NEUAUSRICHTUNG DER NIEDERLASSUNGS- UND EINBÜRGERUNGSPOLITIK NACH DEM KRIEG

1. Im Sog der «Überfremdungsabwehr»: die Revision des Einbürgerungswesens	186
Die reaktionäre «Ausländerrevision» stösst auf Ablehnung	189
«Gesichtspunkte der Auslese»: Vorberatungen zu neuen Niederlassungsverträgen	191
2. Die Überfremdungsinitiative des Aargauer Komitees vom 6. März 1920	196
3. «Niederlassungskandidat», «Nichtkandidat», «verkappter Niederlassungskandidat»: auf dem Weg zu einer bundesrechtlichen Regelung des Niederlassungswesens	197
Kein Recht auf Einbürgerung - keine Einbürgerung ohne Assimilation: Rothmunds Kommentar	200
Das Volk sagt ja zur Bundeskompetenz	203

IX. DIE EIDGENÖSSISCHE FREMDENPOLIZEI WIRD ZUM INSTRUMENT GEGEN DIE «WIRTSCHAFTLICHE ÜBERFREMUNG»

1. «Berufliche Überfremdung»: Voraussetzungen und Ausgestaltung fremdenpolizeilicher Kontrolle des Arbeitsmarktes	206
---	-----

«Schweizer müssen prinzipiell zuerst angestellt werden»: zur Bewilligungspraxis der Behörden	208
2. Zwischen Nachkriegsdepression und wirtschaftlichem Aufschwung	211
3. Die Liberalisierungsforderungen von 1924 im Widerstreit verschiedener wirtschaftlicher Interessen	213
Nationalrat Bopp schlägt eine Bresche für deutsche Landarbeiter	214
«Die Fremdenpolizei ein Handlanger der Unternehmerschaft»: der Vorwurf der Gewerkschaft Bau und Holz	217
X. VORBEREITUNGEN UND VERHANDLUNGEN BETREFFEND DIE TOTALE VISUMABSCHAFFUNG. WEITERE ZENTRALISIERUNG DER «ÜBERFREMUNDUNGSBEKÄMPFUNG» BEIM BUND	221
1. Im Interesse der Ökonomie: Fremdenverkehrskreise fordern ungehinderte Einreise für Touristen	221
2. Im Interesse der Menschlichkeit: parlamentarische Vorstösse zugunsten Kranker und antibolschewistischer Russen	224
3. Die Visumabschaffung aus der Sicht Rothmunds und der kantonalen Polizeidirektoren	228
4. Anpassung an neue Bedürfnisse: Verbesserung der Inlandkontrolle	232
5. Die Einbürgerungskontrolle als Mittel der «Überfremdungsbekämpfung» Neue Kompetenzverteilung auf Bundesebene	233
Verschärfte Sonderregelungen für die Einbürgerung von Ostjuden und anderen Immigranten	235
XL VERHANDLUNGEN MIT DEM «ÜBERFREMUNDUNGSLAND» DEUTSCHLAND 1920-1926/27: DIE PROBLEMATIK DER VISUMAUFHEBUNG UND DES ARBEITSMARKTSCHUTZES	239
1. Ein harziger Beginn der Beziehungen nach dem Krieg	239
2. 1923: Die Krise in Deutschland führt zur Schliessung der Schweizer Grenze	241
3. Liberalisierung des Grenzverkehrs zugunsten der Fremdenverkehrsindustrie	244
4. Das Interesse beider Länder an einem erleichterten Grenzverkehr Spezialfall: «Zusicherung der Bewilligung zum Stellenantritt»	246
249	
5. Arbeitsmarktprobleme: Von gegenseitigen Beschwerden zu bilateralen Verhandlungen	251
Vorbereitungen und Vorverhandlungen	252
Im Zeichen der Angst vor einer deutschen wirtschaftlichen Hegemonie: die Verhandlungen in München im April 1927	256
XII. INTERNATIONALES DRÄNGEN AUF AUFHEBUNG DES PROTEKTIONISMUS. DIE VOLLENDUNG DES SCHWEIZERISCHEN LIBERALISIERUNGSPROGRAMMS 1926-1929	259
1. Die Schweiz und die Liberalisierungsbemühungen auf europäischer Ebene	259
Die Passkonferenz des Völkerbundes vom Mai 1926 in Genf und ihre Folgen	259
Die Konferenz zur Verbesserung der Lage der armenischen und russischen Flüchtlinge vom 10. bis 12. Mai 1926 in Genf	262

Internationale Verkehrskonferenz des Völkerbundes im September 1927 in Genf: Passrecht für Staatenlose und «ähnliche Kategorien»	263
2. Auswirkungen der partiellen Aufhebung der Visumpflicht mit den Nachbarländern	265
3. Auf dem Weg zur vollständigen Visumaufhebung	266
Erste Stellungnahmen	267
Unterschiedliche Befürchtungen - gegensätzliche Positionen: Bund versus Kantone	269
Rothmund plädiert für Einreisevisa an Staatenlose und für die Aufhebung der Grenzkontrolle	272
4. Wirtschaftsboom - Visumaufhebungsbeschluss - Perfektionierung der Inlandkontrolle	273
5. Der schmale Weg zwischen Abwehr- und Zulassungspolitik: Vorbereitungen zum neuen Niederlassungsgesetz	277

TEIL D

ARBEITSMARKT- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK IN DER WIRTSCHAFTSKRISE

XIII. DIE EIDGENÖSSISCHE FREMDENPOLIZEI IN DER ERSTEN PHASE DER WELTWIRTSCHAFTSKRISE 1929-1931 **283**

1. Der «Fremdenpolizist» Rothmund wird Chef der eidgenössischen Polizeiabteilung	284
2. Wirtschaftskrise und Arbeitmarktschutz	286
Mehr inländische Arbeitslose - mehr Einreisebewilligungen: die Rüge des BIGA	287
Forderung nach Trennung von polizeilichen und arbeitsmarktpolitischen Belangen	290
Für härtere Gangart, jedoch gegen Wiedereinführung des Visums: Rothmunds Position	294
«Welt niederlassungsvertrag»: ein Projekt des Völkerbundes	296
3. Das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG) in der Vernehmlassung	297
Ausschliessen und verbieten: die Forderungen der «Vereinigung Schweizerischer Republikaner»	297
Disput und Kompetenzgerangel um die Realisierung arbeitsmarktpolitischer Massnahmen	299
4. Die Verschärfung der Inlandkontrolle ab Januar 1931 und ihre Auswirkungen	303
5. Der Konjunktüreinbruch von 1931 - restriktive Massnahmen der Behörden und erste Kritik	307

XIV. ARBEITSMARKT- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK UNTER DEM ASPEKT DER NATIONALEN SICHERHEIT UND DER «ÜBERFREMUNDUNGSPOLITIK» 1931-1933 **311**

1. Flüchtlingspolitik und Asylpraxis gegenüber italienischen Flüchtlingen im Jahre 1931/32	311
---	-----

2. Das Wechselspiel von Arbeitsmarktentwicklung und Schutzmassnahmen Warnungen Rothmunds vor dem Ansturm jüdischer Flüchtlinge aus Deutschland	316 320
3. Verschärfung der Lage für Schweizer in Deutschland: Verhandlungen drängen sich auf	321
Erfolg oder Pyrrhussieg? Die Schweizer Delegation im Reichsarbeitsministerium	325
Keine andere Wahl: die Kantone stimmen dem Abkommen mit Deutschland zu	327
«...für die allgemeine Lage wenig oder nichts gefruchtet»: ein Abkommen ohne Folgen	329
XV. FLÜCHTLINGSPOLITIK ZWISCHEN HUMANITÄREM ASYL UND NATIONALER «ÜBERFREMDUNGSABWEHR»	331
1. Den politischen Flüchtlingen aus Deutschland ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken: Warnungen - Erfahrungen - Verschärfungen	331
2. Die schweizerische Gesandtschaft in Berlin als Zeugin der aufkommenden Judenpogrome	335
3. Hilfe für die Flüchtlinge - Rücksichtnahme gegenüber den Behörden: das sozialdemokratische Flüchtlingskomitee schaltet sich ein	338
«Israeliten» aus Deutschland gelten nicht als politische Flüchtlinge	342
4. Der Judenboykott in Deutschland vom 1. April 1933	343
5. Wer ist ein politischer Flüchtling? Das Ringen der Behörden um eine Definition und Eingrenzung der Asylberechtigung	345
Der Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 betreffend die Behandlung der politischen Flüchtlinge	349
Zusammenfassung	351
Anmerkungen	359
Bibliographie	423
Verzeichnis der Tabellen und Dokumente	438