

**Zeitschrift:** Schweizer Revue : die Zeitschrift für Auslandschweizer  
**Herausgeber:** Auslandschweizer-Organisation  
**Band:** 44 (2017)  
**Heft:** 2

**Artikel:** Die Zuwanderungspolitik - eine unendliche Geschichte  
**Autor:** Müller, Jürg  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-910962>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 25.02.2026

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

# Die Zuwanderungspolitik – eine unendliche Geschichte

Das Parlament hat im vergangenen Dezember eine lockere Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative beschlossen. Das Thema ist aber längst nicht vom Tisch.

JÜRGEN MÜLLER

Es war ein Bild, das es im Schweizer Parlament so noch nie gegeben hatte: Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei streckte Protestplakate in die Höhe, auf denen Slogans zu lesen waren wie «Massenzuwanderung geht weiter!» oder «Verfassungsbruch!» – geschehen am 16. Dezember des vergangenen Jahres bei der Schlussabstimmung zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, aus der die SVP als Verliererin hervorging. Die Volksinitiative der SVP war am 9. Februar 2014 mit 50,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen worden. Doch zwischen diesen beiden Daten hatte ein Politdrama erster Güte stattgefunden – ein Politdrama, das mit dem Abschluss des parlamentarischen Prozesses nun allerdings nicht etwa zu Ende ging, sondern direkt in eine noch viel schärfere Auseinandersetzung über die schweizerische Europapolitik mündete.

Diese wird die Schweiz in nächster Zukunft weiter beschäftigen. Denn seit dem Ja zur Initiative steht in Artikel 121a der Bundesverfassung, dass die Schweiz die Zuwanderung mit Kontingenten und Höchstzahlen zu regeln hat. Innert dreier Jahre, also bis zum 9. Februar dieses Jahres, hätte das neue Zulassungssystem eingeführt sein müssen, und zwar unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen und mit einem Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer. Völkerrechtliche Verträge, die der neuen Regelung widersprechen, seien «innerhalb von drei Jahren nach deren An-

nahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen».

Rückblende: Im Juni 2014, kurz nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (MEI), legte der Bundesrat ein Konzept zu deren strikten Umsetzung mit Höchstzahlen und Kontingenten vor und schickte es in die Vernehmlassung. Im Juli desselben Jahres deponierte die Landesregierung bei der EU das Begehren zur Revision des Freizügigkeitsabkommens. Die Antwort aus Brüssel liess nicht lange auf sich warten: Die EU-Aussenbeauftragte Catherine Ashton teilte der Schweiz sogleich mit, dass das Revisionsbegehren abgelehnt sei. Im Februar 2015 vereinbarten die Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga und EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker «Konsultationen», echte Verhandlungen kamen für die EU aber nicht in Frage. Der Weigerung der EU zum Trotz verabschiedete der Bundesrat im Februar 2015 das Verhandlungsmandat mit Brüssel und schickte einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der MEI in die Vernehmlassung. Höchstzahlen und Kontingente für EU-Bürger waren nicht mehr vorgesehen, sollte eine Revision des Freizügigkeitsabkommens nicht möglich sein.

## Raus aus der Sackgasse?

Das zähflüssige Hin und Her wurde im Oktober 2015 durch ein neues Element belebt. Ein parteiunabhängiges Komitee reichte die Volksinitiative mit dem Titel «Raus aus der Sackgasse» (Rasa)

ein. Der Inhalt ist einfach, aber radikal: Der Artikel 121a solle aus der Bundesverfassung gestrichen werden.

Im März 2016 präsentierte der Bundesrat die Botschaft zur Umsetzung des MEI-Verfassungsartikels. Für die Landesregierung stand nun eine Schutzklausel im Vordergrund, die notfalls auch ohne Zustimmung der EU einseitig ergriffen werden könne: Sollte die Zuwanderung einen gewissen Schwellenwert übersteigen, müsste der Bundesrat jährliche Höchstzahlen festlegen.

## «Inländervorrang light»

In der Herbstsession 2016 nahm das Parlament das Heft in die Hand. Und ein neuer Begriff tauchte auf: «Inländervorrang light». Nach längerem Gerangel wurde im Dezember von den eidgenössischen Räten schliesslich ein Umsetzungsgesetz verabschiedet, das eine Art Arbeitslosenvorrang vorsieht: In Regionen und Berufen mit überdurchschnittlich vielen Arbeitslosen müssen Betriebe ihre offenen Stellen dem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum melden und geeignete Bewerberinnen und Bewerber zum Gespräch empfangen. Ziel der Übung: Weil Stellen so mit Leuten besetzt werden, die in der Schweiz als arbeitslos gemeldet sind, erhofft man sich einen Rückgang der Zuwanderung aus dem Ausland.

Nach dem langen Hin und her, am 16. Dezember 2016, fielen bei der besagten Schlussabstimmung im Parlament harte Worte. SVP-Fraktionschef Adrian Amstutz sagte: «Mit dem heute vorliegenden Verfassungsbruch wird unsere Demokratie mit Füßen getreten.» Es sei ein schwarzer Tag für das Land. «Dieses von der SP getriebene, aber von FDP-Leuten angeführte, fast landesverräterische Vorgehen der Parlamentsmehrheit, dem die CVP-Fraktion mit einer heuchlerischen Stimmhaltung ebenfalls noch zum

Durchbruch verhilft, ist an Demokratieverachtung nicht zu übertreffen.»

In der Tat waren es die Freisinnigen, insbesondere Nationalrat Kurt Fluri sowie der frühere FDP-Präsident und heutige Ständerat Philipp Müller, die vorangingen und in kreativer Weise die nun vorliegende Umsetzungsgesetzgebung der MEI prägten. Und die SP brauchte nicht sonderlich

bloss Nachverhandlungen mit der EU zur Personenfreizügigkeit, und dann sei das Problem gelöst.

### Keine Sternstunde der Demokratie

Eine wortgetreue Umsetzung der MEI ist das Ausführungsgesetz nicht, eine Sternstunde der direkten Demokratie auch nicht. Doch die vorliegende Lö-

zeitung «Bund». Die EU-Spitze hat kurz vor Weihnachten 2016 entsprechend erklärt, es werde nun wohl möglich sein, die Verträge mit der Schweiz weiterzuführen.

Eine Schwierigkeit ist: Die Initiative enthält Unschärfen. So fordert der neue Verfassungsartikel zwar Verhandlungen mit der EU, es steht aber nirgends geschrieben, was geschehen



viel zu unternehmen, denn ihr Hauptinteresse deckte sich mit jenem der FDP: Erhalt des bilateralen Wegs, der nur möglich ist, wenn das Freizügigkeitsabkommen mit der EU nicht tangiert wird. Nicht nur Amstutz, auch FDP-Fraktionschef Ignazio Cassis bediente sich anlässlich des Showdowns im Parlament übrigens starker Worte: Er warf der SVP «Volksverrat» vor, weil sie das Volk vor der MEI-Abstimmung im Glauben gelassen habe, es brauche

sung ist nicht undemokratisch, wie die SVP behauptet. Immerhin habe das Volk fünf Mal Ja gesagt zu den bilateralen Verträgen und einmal zur selbstständigen Steuerung der Zuwanderung. «Wir haben versucht, die unterschiedlichen Volksentscheide unter einen Hut zu bringen und das Maximum aus dem herauszuholen, was im Rahmen der Bilateralen möglich ist», sagt etwa SP-Präsident Christian Levrat in einem Interview mit der

**Ein klares Zeichen:**  
Die SVP-Fraktion  
wirft dem Parlament  
am 16. Dezember  
2016 Verfassungs-  
bruch vor. Foto Keystone

soll, falls diese scheitern oder gar nicht zustande kommen – für Verhandlungen braucht es bekanntlich immer die Bereitschaft beider Seiten. SVP-Fraktionschef Adrian Amstutz fand es von Beginn weg schlicht falsch, bei der Umsetzung auch die Haltung der EU einzubeziehen. Er schreibt in einem an alle Schweizer Haushalte verteilten «Extrablatt der SVP» im März 2015, dass der Bundesrat mit diesem Vorgehen der EU «praktisch ein



Vetorecht» einräume. So macht er die Umsetzung des Volksauftrages davon abhängig, ob Brüssel bereit ist, der unabdingbaren Anpassung des Freizügigkeitsabkommens zuzustimmen. Die SVP pochte «weiterhin auf eine konsequente Umsetzung des Volksauftrags, notfalls auch unter Inkaufnahme der Kündigung des Freizügigkeitsabkommens».

Vor der Abstimmung hatte es bei der SVP dagegen noch anders getönt: Mit einem Ja zur Initiative «geben wir dem Bundesrat den Auftrag, mit der EU über die Personenfreizügigkeit nachzuverhandeln» und «muss das Personenfreizügigkeitsabkommen also nicht gekündigt werden». Zudem: «Die Initiative will weder einen generellen Stopp der Zuwanderung, noch verlangt sie die Kündigung der bilateralen Abkommen mit der EU». So stand es zwar auf der offiziellen Webseite der Initiative. Von SVP-Seite waren in der Umsetzungsphase jedoch nie konstruktive Kompromissvorschläge zu vernehmen. Dabei geht es nicht ohne Kompromisse, wie der aussenpolitische Thinktank «foraus»

diagnostiziert: «Die konsequente Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative ist nicht machbar, es sind nur unterschiedliche Kompromisse möglich. Es braucht eine politische Entscheidung, welches Ziel höher gewichtet werden soll: wirtschaftliche Prosperität oder eigenständig gesteuerte Migration.»

Christoph Blocher dagegen trieb ein schwer durchschaubares Verwirrspiel und vertrat offenbar Positionen, von denen die Partei später nichts mehr wissen wollte, wie die «Sonntagszeitung» im Dezember 2016 dokumentierte. So war der SVP-Chefstrategie gemäss dem Protokoll einer Sitzung von Wirtschaftsvertretern und bürgerlichen Parteien bereit, auf Höchstzahlen zu verzichten, und erklärte gar, mit einem Inländervorrang könne man einverstanden sein.

### Ein Referendum von Befürwortern

Inkonsequent handelte die SVP auch nach geschlagener Schlacht: Sie verzichtete auf ein Referendum, obschon die Partei das Ausführungsgesetz als

«Verfassungsbruch» und als «Landesverrat» brandmarkte. Parteichef Albert Rösti begründet diese Haltung damit, dass mit einem Referendum «bloss der heutige Zustand zementiert würde». Trotzdem ist noch nichts in trockenen Tüchern. Denn am Horizont taucht eine Reihe von grundsätzlichen europapolitischen Weichenstellungen auf. Nenad Stojanovic, eine Einzelperson und ironischerweise kein SVP-, sondern ein SP-Mitglied, hat nun doch das Referendum gegen das Gesetz zur MEI-Umsetzung ergriffen. Stojanovic befürwortet das umstrittene Umsetzungsgesetz, will ihm aber per Volksabstimmung höhere Legitimität verleihen. Erstmals in der Schweizer Geschichte ergreifen damit nicht die Gegner, sondern die Befürworter eines Gesetzes das Referendum. Support erhält er von weiteren Einzelpersonen und kleinen Gruppierungen, die das Gesetz entweder vehement unterstützen oder vehement ablehnen. Sollten die nötigen Unterschriften zusammenkommen und das Gesetz in der Abstimmung angenommen werden, wäre das

Die Masseneinwanderungsinitiative hat zu einem schwierigen Diskurs mit der EU geführt. (Im Bild: Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga und EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bei Verhandlungen im Jahr 2015.)

Foto Keystone





## Von der Plafonierung zum Drei-Kreise-Modell

Die Schweiz ist für ausländische Arbeitskräfte schon lange attraktiv. Bereits vor dem Ersten Weltkrieg kam es zu grösseren Einwanderungswellen. So richtig los ging es aber mit dem Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg: Die Politik reagierte mit unterschiedlichen Instrumenten, um die wachsende Immigration zu kanalisieren. Zuerst versuchte man es mit dem Rotationsprinzip: Aufenthaltsbewilligungen wurden nur für kurze Zeit erteilt, dann mussten die Gastarbeiter in ihr Land zurückkehren. Viele Arbeitgeber kritisierten das System, weil sie immer wieder andere Arbeitskräfte einführen und ausbilden mussten. Ab 1963 versuchte es der Bundesrat mit einer einfachen Plafonierung. Die Unternehmen durften nur dann Ausländer einstellen, wenn sie ihren Mitarbeiterbestand nicht massiv ausbauten. Es nützte wenig, die Einwanderung stieg weiter an. Gleichzeitig erhielten auch fremdenfeindliche Bewegungen starken Zulauf.

Nun führte die Landesregierung die doppelte Plafonierung ein: Jeder Betrieb musste das ausländische Personal um fünf Prozent abbauen, gleichzeitig durfte der Gesamtbestand der Beschäftigten nicht steigen. Diese Massnahmen griffen zwar, aber wegen eines vereinfachten Familiennachzugs wanderten erneut mehr Ausländerinnen und Ausländer ein. 1970 wurden Kontingente eingeführt. Das dämpfte zwar die Einwanderung, doch gleichzeitig reisten deutlich mehr Saisoniers ein. 1991 kam dann das Drei-Kreise-Modell, das aber nie in Reinkultur realisiert wurde: Freier Personenverkehr mit den EU-Staaten (erster Kreis), Rekrutierung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus weiteren westlichen Staaten wie USA und Kanada (zweiter Kreis) und möglichst keine Zuwanderung aus dem Rest der Welt (dritter Kreis). Im Jahr 2002 wurde dann sukzessive die Personenfreizügigkeit mit der EU umgesetzt.

Bei allen politischen Bemühungen um die Steuerung der Einwanderung gibt es bis heute eine ernüchternde Konstante: Die Migrationsbewegungen hielten sich weniger an Immigrationsgesetze, sie spiegelten vielmehr die wirtschaftliche Lage in der Schweiz – und auch in den Herkunftsländern. (JM)

ein klares Signal, dass das Volk die Personenfreizügigkeit beibehalten will. Genau diesen Effekt fürchtet wiederum die SVP, weshalb sie die Hände vom Referendum lässt. Bei einem Volks-Nein dagegen gäbe es kein Umsetzungsgesetz. Die Bilateralen wären akut gefährdet, denn nun müsste das Parlament ein schärferes Gesetz verabschieden, das wohl kaum vereinbar wäre mit dem Freizügigkeitsabkommen.

Wie auch immer, das Abkommen gerät jetzt ohnehin in die direkte Schusslinie der SVP. Denn im Januar hat die Partei beschlossen, bis Mitte

des laufenden Jahres eine Volksinitiative gegen das Abkommen vorzubereiten. Die Rede ist nicht bloss von einer Kündigung, sondern von einem prinzipiellen verfassungsmässigen Verbot der Personenfreizügigkeit. Die Nase vorn hatte ursprünglich die «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (Auns): Bereits im vergangenen Dezember erklärte sie, demnächst eine Kündigungsinitiative zu lancieren. Auns-Geschäftsführer Werner Gartenmann sagte der Schweizer Revue, man werde jetzt zusammen mit der SVP das weitere Vorgehen koordinieren: «Wir wollten im Dezember Druck aufbauen, endlich vorwärtszumachen.» Kommt diese Initiative, kann das Volk einen klaren europapolitischen Grundsatzentscheid fällen: entweder selbständige Steuerung der Zuwanderung und ein möglicher Bruch mit der EU oder Weiterführung der bilateralen Beziehungen mit Brüssel im bisherigen Umfang.

## Entscheid durch die Rasa-Initiative?

Ein Grundsatzentscheid wäre auch durch die bereits eingereichte Rasa-Initiative möglich, die den Masseneinwanderungsartikel ersatzlos aus der Verfassung entfernen würde. Der Initiative werden allerdings kaum Chancen eingeräumt. Die Ablehnung würde den Druck ebenfalls erhöhen, die Masseneinwanderungsinitiative doch noch wortgetreu umzusetzen. Deshalb hat der Bundesrat zwei Varianten für einen direkten Gegenvorschlag in die Vernehmlassung geschickt. Die eine Variante sieht vor, die Masseneinwanderungsinitiative im Einklang mit «völkerrechtlichen Verträgen» umzusetzen. Die andere Lösung will den Text der SVP-Initiative vollumfänglich in der Verfassung belassen, aber die Umsetzungsfrist von drei Jahren aus den Übergangsbestimmungen streichen. Damit würde die Steuerung der Zuwande-

rung zum Dauerauftrag für den Bundesrat: Er müsste gelegentlich wieder in Brüssel anklopfen, um nach einer Lösung zu suchen. Aber er könnte einen günstigen Zeitpunkt abwarten.

Vielleicht eröffnen sich nach einer gewissen Zeit Möglichkeiten, die Personenfreizügigkeit neu auszuhandeln, ohne die Beziehungen mit der EU grundsätzlich aufs Spiel zu setzen. Denn auch in einigen EU-Staaten ist die Personenfreizügigkeit umstritten. Sie war einer der Gründe für den Brexit, den Ausstieg Grossbritanniens aus der EU.

Der Schweiz stehen, bis die Zuwanderungsfrage endgültig geregelt sein wird, also weitere europapolitische Stürme ins Haus. Und in der Zwischenzeit wird die Masseneinwanderung laut SVP-Homepage «ungebremst» weitergehen. Allerdings: Die Einwanderung von Ausländerinnen und Ausländern ist seit drei Jahren rückläufig. 2016 wurde die tiefste Zuwanderung registriert, seit 2007 die volle Personenfreizügigkeit eingeführt wurde. Und der Wanderungssaldo, also die Differenz zwischen Ein- und Auswanderern in der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, ist seit 2013 rückläufig. Damals betrug die Nettozuwanderung noch mehr als 81 000 Personen. 2014 waren es knapp 79 000 und 2015 rund 71 500 Personen. Gemäss der jüngsten Ausländerstatistik des Staatssekretariats für Migration ist der Wanderungssaldo im Jahr 2016 über 15 Prozent tiefer als 2015 – und beträgt noch 60 262 Personen.

JÜRGEN MÜLLER IST REDAKTOR  
DER SCHWEIZER REVUE