

man könne mit der nationalen Privilegienverteidigung im globalen Rahmen reüssieren, hat sich wohl noch nicht abgenutzt. Aber das ist kein mehrheitsfähiges Konzept für die Schweiz. Ich gehe auch davon aus, dass die europäische Integration die zurzeit aufstrebenden nationalistischen Strömungen überlebt.

*Bisher sind wir als schrullige Sonderlinge in Europa ganz gut gefahren. Weshalb sollten wir etwas daran ändern?*

Tanner: Es geht nicht um die Frage: Alleinangang oder Kooperation, sondern um den Grad und die Form wirtschaftlicher, rechtlicher und kultureller Verflechtung über die Grenzen hinweg. Die Schweiz kann in sehr vielen Dingen nicht mehr selbst entscheiden, obwohl uns das die nationale Rechte mit ihrer Sonderfall-Rhetorik einreden möchte. Stellvertretend dafür steht der Euphemismus «autonomer Nachvollzug», der ja weit gehend eine automatische Anpassung ist. Die Schweizer Wirtschaft ist stark europäisiert und setzt zu einem Viertel ausländische Arbeitskräfte ein. Das macht diese Anpassungsleistung notwendig. Oft wird argumentiert, wenn wir der EU beitreten würden, müssten wir auf die direkte Demokratie verzichten. Tatsächlich kann sich die Schweiz nicht grenzenlos abhängig machen, wirtschaftlich überall dabei sein, und dann noch über alles selber entscheiden wollen.

*Müsste die Position der Schweiz neu definiert werden?*

Tanner: Die direkte Demokratie ist ein zukunftsfähiges Konzept. Es muss jedoch eine Diskussion darüber stattfinden, wie sie an eine fortschreitende Europäisierung und Internationalisierung von Recht und Wirtschaft angepasst werden kann. Die aktuelle Tendenz, die direkte Demokratie für fremdenfeindliche, völkerrechtswidrige Kampagnen im Dienste nationalistischer Wahlmobilisierung zu nutzen, entwertet sie nicht nur in der Schweiz. Sie wird in ganz in Europa diskreditiert. Wäre die Schweiz hingegen Mitglied der EU, so könnte sie für eine direktdemokratische Politik werben und hätte damit einen Einfluss, der weit über ihre territoriale und bevölkerungsmässige Kleinheit hinausginge.



These 6 – Oliver Diggelmann:

# Migranten machen die Schweiz reich

Die politischen Eliten hätten sich lange Zeit geweigert, die Bevölkerung darauf vorzubereiten, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist, kritisiert der Jurist und Rechtsprofessor Oliver Diggelmann. Interview Roland Gysin

*Oliver Diggelmann, hat die Schweiz ein Ausländerproblem?*

Oliver Diggelmann: Das ist eine gefährliche Frage. Man kann sie fast nur mit einem fremdenfeindlichen Grundton oder naiv beantworten. Man muss sich Migrationsfragen sehr vorsichtig nähern. Es gibt die positiven Aspekte, denken Sie etwa daran, dass die Personenfreizügigkeit für Unternehmen und den Gesundheitsbereich ein Segen ist. Und es gibt Probleme, auch schwere. Die muss man benennen, Tabuisierungen helfen auf Dauer nicht weiter.

*Vor der Abstimmung zur «Ausschaffungsinitiative» 2010 schrieben Sie in der deutschen Wochenzeitung «Die Zeit», die Situation im Migrationsbereich hätte «Unbehagen», «Zorn» und eine zunehmende «Sorge um das Schweizerische» hervorgerufen.*

Diggelmann: Mehrere Entwicklungen kommen zusammen, die man ernst nehmen muss. In der öffentlichen Diskussion werden sie leider oft nicht auseinander gehalten. Negative Gefühle können so leichter instrumentalisiert werden. Eine Rolle spielt sicher, dass der Bundesrat und die Parteien bei der Abstimmung zu den Bilateralen Verträgen 2000 bei der Personenfreizügigkeit tief gestapelt haben. Man wusste damals schlicht nicht, wie viele Menschen kommen werden. Zwischen damaligen Versprechen und heutiger Realität gibt es eine Kluft. Wir haben in den letzten Jahren einen durchschnittlichen positiven Wanderungssaldo von jährlich 60 000 Menschen, das ist viel. Die Schweiz muss an Immigration zurzeit einiges aushalten.

*Und im Asylbereich?*

Diggelmann: Jährlich gibt es rund 15 000 neue Asylgesuche. Die meisten Gesuchsteller haben aber keine Chance auf Asyl. Die Abklärungen dauern lange, manchmal objektiv zu lange. Und nach negativen Entscheiden bleiben viele noch eine ganze Weile hier, einige tauchen ab. Das ist unbefriedigend, auch wenn die Lösung dieser Probleme viel schwieriger ist, als man sich dies aus der Distanz vorstellt. Wir müssen sicher sein, dass wir niemanden in ein Land zurückschicken, in dem er gefoltert oder getötet wird. Die «Sorge um das Schweizerische» ist ein Fluchtpunkt für diese negativen Gefühle. Manche sorgen sich um die Stärken der Schweiz, die gute Infrastruktur in Politik, Bildung oder im Verkehr. Sie fürchten, dass Fremde einen weniger sorgfältigen Umgang mit diesen Institutionen pflegen. Diesen Umgang kann man lernen, und viele tun dies. Nicht überall aber ist der Wille dazu vorhanden.

*Aktuell leben in der Schweiz rund 1,7 Millionen Ausländerinnen und Ausländer. Davon befinden sich knapp 40 000 Personen, also gut 2 Prozent, in einem Asylverfahren. Weshalb lässt sich gerade mit Asylbewerbern so gut Politik machen?*

Diggelmann: Wir müssen sehen, dass sich die Wahrnehmung der Asylbewerber seit den 1970er-Jahren stark verändert hat. Dafür gibt es mehrere Gründe. Die quantitative Seite gehört auch dazu, ich würde sie nicht verharmlosen. Die Institution des Asyls ist von der Grundidee her ein Privileg für persönlich Verfolgte. Diese Grundidee verträgt sich schlecht mit dem Umstand, dass

in der Schweiz in extremen Jahren wie 1991 und 1999 um 40 000 Personen Asyl beantragt haben, die meisten wie gesagt ohne reelle Chance. Nicht alle verhielten sich kooperativ, um das zurückhaltend zu formulieren. Das hat der Akzeptanz der Institution geschadet, ohne Zweifel. Schauen wir auf unsere Alltagssprache. Die Begriffe des «Flüchtlings» und des «Asylbewerbers» hatten früher etwas, sagen wir, Heroisches, obschon sie immer ambivalent waren. Heute klingen sie in den Ohren vieler nur nach schlecht ausgebildeten Ausländern mit prekärem Status. Und dann gibt es auch den Aspekt der Herkunft. Vereinfacht gesagt: Flüchtlinge sind nicht mehr die Studenten aus Budapest, die sich vor Panzer stellten und mit denen man sich leicht identifizieren konnte, weil sie ja irgendwie auch für «unsere Werte» und gegen die Sowjets kämpften.

*Ist die Schweiz ein Einwanderungsland?*

Diggelmann: Zahlenmässig ja. Mentalitätsmässig würde ich sagen nein. Hier ist wichtig zu wissen, dass schon seit 1888 Jahr für Jahr mehr Per-

sonen in die Schweiz ein- als auswandern. Im Rahmen dieser Grundentwicklung gab es verschiedene Wellen, und in den letzten Jahren war die Einwanderung mit einem Wanderungssaldo von wie gesagt 60 000 jährlich besonders intensiv. Der Grund für diese Entwicklung zum Einwanderungsland lässt sich klar benennen: der Bedarf an Fachkräften. Wir können ihn nicht selbst decken. Immigration war und ist mit Grundlage dafür, dass die Schweiz zu einem reichen Land wurde und es noch immer ist. Diese Realität ist in vielen Köpfen nicht angekommen. Positive Immigrationsgeschichten, etwa jene der Ungarnflüchtlinge 1956, haben wenig Auswirkung auf die Wahrnehmung gehabt. Das Bild von der welt-offenen Schweiz scheint mir – wenn man vom Bereich der Ökonomie absieht – insgesamt eher eine Idee von Intellektuellen, auch wenn in urbanen Zentren eine offenere Mentalität besteht. Wir täuschen uns manchmal darüber hinweg, wenn wir stolz auf unsere Multikulturalität verweisen.

*Warum hat die Schweiz mentalitätsmässig den Schritt zum Einwanderungsland nicht mitgemacht?*

Diggelmann: Es ist immer einfach, mit einer gewissen zeitlichen Distanz zu urteilen, dies vorweg. Grundsätzlich muss man aber sagen, dass sich die politischen Eliten der Aufgabe lange verweigert haben, die Bevölkerung darauf vorzubereiten, dass die hochindustrialisierte Schweiz ein Einwanderungsland ist. Und auch bleiben wird. Und dass solche Prozesse – nebst Vorteilen – für Einheimische auch Nachteile haben.

*Konkret?*

Diggelmann: Heute trifft die verschärfte Konkurrenz alle Gesellschaftsschichten, wie wir wissen. Aber es gab auch früher Verlierer. Als in den Nachkriegsjahrzehnten viele Gastarbeiter, insbesondere aus Italien, in die Schweiz kamen, kam der Widerstand zunächst von linker Seite. Die

Arbeiter und Gewerkschaften fürchteten Konkurrenz, Lohndruck und steigende Mieten. Mit gutem Grund. Erst später übernahm die Rechten Diskurs.

*Wie weit ist die Schweiz bei der Regelung ihrer Migrationspolitik autonom?*

Diggelmann: Man muss auch hier die verschiedenen Bereiche auseinander halten, sonst pauschalisieren wir unzulässig. Bei der Regelung der regulären Immigration aus Nicht-EU-Staaten ist die Schweiz im Prinzip frei. Mengenmässig ist diese Einwanderung jedoch zweitrangig. Sie macht nicht einmal zehn Prozent aus. Und die Schweiz hat in diesem Bereich sehr selektive Regeln. Wichtiger ist die Immigration aus EU-Staaten via Personenfreizügigkeit. Die Freizügigkeit ist Teil der Bilateralen Verträge, die der Schweiz den Zugang zum Europäischen Binnenmarkt gebracht haben. Wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus EU-Staaten in der Schweiz eine Stelle haben, können sie ohne weiteres ins Land kommen. Sie dürfen hier auch während sechs Monaten eine Stelle suchen, wenn sie noch keine haben.

*Würde die kürzlich lancierte SVP-Initiative mit dem Titel «Masseneinwanderung stoppen» angenommen, müsste die Personenfreizügigkeit mit der EU neu verhandelt werden. Ist das realistisch?*

Diggelmann: Grundsätzlich gilt, dass der Binnenmarktzugang ohne Personenfreizügigkeit für die EU unverhandelbar ist. Binnenmarktzugang «à la carte» gibt es nicht, das ist eine Grundidee der ganzen europäischen Konstruktion, nicht etwa Ausdruck einer besonderen Härte gegenüber der Schweiz. Die EU verhält sich hier der Schweiz gegenüber nur so, wie sie sich ihren eigenen Mitgliedern und auch anderen Assoziierten wie etwa Norwegen gegenüber verhält. Es gibt auch nicht den geringsten Hinweis von Sei-

### Zur Person

*Oliver Diggelmann (44) ist Professor für Völkerrecht, Europarecht, Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Universität Zürich.*

**Kontakt:** [lst.diggelmann@rwi.uzh.ch](mailto:lst.diggelmann@rwi.uzh.ch)

---

*«Die Begriffe <Flüchtling> und <Asylbewerber> hatten früher etwas Heroisches – heute klingen sie für viele nur noch nach schlecht ausgebildeten Ausländern.»*

---

sonen in die Schweiz ein- als auswandern. Im Rahmen dieser Grundentwicklung gab es verschiedene Wellen, und in den letzten Jahren war die Einwanderung mit einem Wanderungssaldo von wie gesagt 60 000 jährlich besonders intensiv. Der Grund für diese Entwicklung zum Einwanderungsland lässt sich klar benennen: der Bedarf an Fachkräften. Wir können ihn nicht selbst decken. Immigration war und ist mit Grundlage dafür, dass die Schweiz zu einem reichen Land wurde und es noch immer ist. Diese Realität ist in vielen Köpfen nicht angekommen. Positive Immigrationsgeschichten, etwa jene der Ungarnflüchtlinge 1956, haben wenig Auswirkung auf die Wahrnehmung gehabt. Das Bild von der welt-offenen Schweiz scheint mir – wenn man vom Bereich der Ökonomie absieht – insgesamt eher eine Idee von Intellektuellen, auch wenn in urbanen Zentren eine offenere Mentalität besteht. Wir täuschen uns manchmal darüber hinweg, wenn wir stolz auf unsere Multikulturalität verweisen.

Arbeiter und Gewerkschaften fürchteten Konkurrenz, Lohndruck und steigende Mieten. Mit gutem Grund. Erst später übernahm die Rechten Diskurs.

*Ist das Versäumnis der Eliten hauptverantwortlich dafür, dass sich in der Ausländerpolitik mit Verunglimpfungen – Stichwort «Messerstecherinserrat» zum Beispiel – Mehrheiten finden lassen?*

Diggelmann: Ja, das ist ein wichtiger Grund. Nicht der einzige allerdings, das wäre wiederum zu einfach. Negative Botschaften – die teilweise zutreffen, teilweise aber auch nicht – finden heute relativ leicht Resonanz. Für positive Botschaften ist das schwieriger. Ein gutes Beispiel ist die «Ausschaffungsinitiative». Die Befürworter operierten mit Zahlen, die besagten, dass jedes zweite Strafdelikt in der Schweiz von Ausländern begangen wird. Das ist zwar statistisch richtig. Vergleicht man aber die Kriminalitätsrate von schlecht ausgebildeten Schweizer Männern zwi-

ten der EU, dass dieser Punkt verhandelbar sein könnte. Die SVP schürt jedoch Hoffnungen, das Paket liesse sich aufschnüren. Ich halte das für ein Spiel mit dem Feuer. Und ich sehe eine nicht geringe Portion Realitätsverweigerung am Werk, wenn man mit Fakten so umgeht als handle es sich um blosser Meinungen. Wir können uns natürlich aus dem ganzen Vertragswerk zurückziehen – das ist möglich. Doch wenn wir das tun, müssen wir bereit sein, die Folgen des Wegfalls des diskriminierungsfreien Binnenmarktzugangs zu tragen. Das muss man sich sehr gut überlegen. Denken wir daran, dass weit über die Hälfte unserer Exporte in den EU-Raum gehen.

*Wie steht es um die Entscheidungsfreiheit im Asylbereich?*

Diggelmann: Hier hat die Schweiz grosse eigene Spielräume. Sie kann das Asylverfahren relativ weit gehend selbst gestalten. Und das Dublin-System entlastet uns. Wir wollten da selbst unbedingt dabei sein, was gar nicht so bekannt ist. Die Idee dahinter ist einfach. In Dublin-Staaten abgewiesene Asylsuchende können in der Schweiz kein zweites Gesuch stellen. Sie dürfen vielmehr direkt weggewiesen werden. Man spricht vom «One-chance-only-Prinzip». Ohne Anschluss an «Dublin» liefe die Schweiz Gefahr, «the place of last resort» für alle nach Europa geflüchteten und abgewiesenen Personen zu werden. Jeder könnte hier ein zweites Asylgesuch stellen.

*Der Rechtsphilosoph Martino Mona von der Universität Bern forderte in der Wochenzeitung «WoZ» ein «Recht auf Einwanderung». Es sei falsch, Ängste zu wecken. Jemand müsse sagen: «Es gibt keinen Grund, Angst zu haben.» Teilen Sie diese Ansicht?*

Diggelmann: Herr Mona hat verschiedentlich über grundsätzliche Optionen im Migrationsbereich nachgedacht, und einige seiner Überlegungen finde ich interessant. Insgesamt sehe ich die Dinge aber doch anders. Die Rechte der Migranten sind für mich das eine, das Bedürfnis einer politischen Gemeinschaft, diese nach ihren Vorstellungen zu gestalten und ihre Stärke zu bewahren das andere. Und nicht jede Sorge ist herbeigeredet. Das Unbehagen mit Blick auf die Konkurrenz auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt ist sehr verständlich. Auch die Sorge, dass

in den Schulen fremdsprachige Kinder in der Mehrheit sind.

*2009 beschrieben Sie in einem Aufsatz, wie Ihnen «auf menschenleerer Strasse» in einer amerikanischen Kleinstadt eines Nachts zwei Schwarze «mit hochgezogener Kapuze» entgegenkamen. «Ohne nachzudenken» rannten Sie weg und hätten sich erst später gefragt, ob Sie gleich reagiert hätten, wenn es Weisse gewesen wären.*

Diggelmann: Die Kriminalität vor Ort war und ist eine Realität. Und dass dort mehrheitlich Schwarze dafür verantwortlich sind ebenfalls. Trotzdem: Die Vermischung von Tatsachen und Vorurteilen führt manchmal dazu, dass man nur

---

*«Wir sollten kein Land sein, das Fachkräfte anzieht, ihnen aber zu verstehen gibt, dass es sie eigentlich nicht will.»*

---

noch handelt und nicht mehr nachdenkt. Das wurde mir damals klar. Ich habe etwas über die Macht von Stereotypen gelernt. Man muss sehen: Es gibt nicht nur die Pole «Offenheit» und «Fremdenfeindlichkeit», die Wirklichkeit ist komplizierter. Eine gewisse Vorsicht gehört im Normalfall zur menschlichen Grundausstattung, im Kleinen und im Grossen. Es ist völlig normal, dass man beim Fremden genau hinschaut. Verstärkt wurde die Skepsis bei der Wahrnehmung des Fremden allerdings durch den modernen Nationalismus. Das ist ein wichtiger Punkt, den wir uns klarmachen müssen. Die Distanz gegenüber Fremden ist tief ins Fundament moderner Nationalstaaten eingebaut. Auch heute, im «postnationalen Zeitalter», bestimmt sie unsere Wahrnehmung mit. Wir müssen um die nationalistische Tönung der Brille wissen, durch die wir auf den Fremden schauen.

*Wie sieht eine zukunftsfähige Migrationspolitik der Schweiz aus?*

Diggelmann: Das ist eine sehr schwierige Frage, die ich nicht beantworten kann. Lassen Sie mich zwei Gedanken formulieren, in welche Richtung es gehen könnte. Voraussetzung einer zukunftsfähigen Migrationspolitik ist, dass man in realen und nicht nur in wünschbaren Optionen denkt. Dazu gehört, dass man sich die Koppelung vieler

Fragen klarmacht, das ist ganz wichtig. Wenn nicht alles täuscht, ist unsere Migrationspolitik in zentralen Punkten auf längere Zeit an wichtige Politikentscheide der EU gekoppelt. Ich habe die Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt und an Schengen/Dublin erwähnt. Grössere Veränderungen erzeugen immer Gewinner und Verlierer, denken Sie nur an die Veränderungen durch die Informationstechnologie. Wenn man mitmacht, sollte man die migrationsrechtlichen Spielräume innerhalb des verbleibenden Rahmens klug nutzen. Sie sind allerdings beschränkt, das ist so. Wenn man sich entscheidet nicht mitzumachen, muss man bereit sein, mit den Folgen zu leben. Ich habe auch die Mentalitätsebene angespro-

chen. Zu einer zukunftsfähigen Migrationspolitik gehört auch, dass wir uns auch auf dieser Ebene auf die heutigen Rahmenbedingungen einstellen. Wir sollten auf Dauer nicht ein hochindustrialisiertes Land sein, das Fachkräfte anzieht, weil es sie braucht, ihnen aber zu verstehen gibt, dass es sie eigentlich nicht richtig will. Doch solche Anpassungen brauchen Zeit. Sie sind nicht von heute auf morgen möglich.

*Genau das wird aber von der Politik erwartet. Was also ist zu tun?*

Diggelmann: Die Migrationsprozesse, von denen wir sprechen, sind wirklich sehr komplex. Sie sind nur beschränkt vorhersehbar und auch nur beschränkt kontrollierbar. Das macht es schwierig, über die Zukunft zu sprechen und einfache Lösungen vorzuschlagen. Ich verstehe natürlich, dass die Politik einfache Antworten sucht und in Legislaturperioden denkt. Doch das ist nicht meine Aufgabe. Und es ändert auch an der Komplexität und beschränkten Kontrollierbarkeit von Migrationsprozessen nichts. Es geht hier nicht zuletzt um das Aushalten von Ungewissem, was uns nicht leicht fällt.