

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

**Dossier: Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens
(Swisslex)**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Benteli, Marianne
Hirter, Hans
Mach, André
Rinderknecht, Matthias

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Hirter, Hans; Mach, André; Rinderknecht, Matthias 2025.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (Swisslex), 1993 - 1998. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 05.04.2025.

Inhaltsverzeichnis

Swisslex als Programm zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft / Mesures de revitalisation de l'économie suisse (BRG/MCF 93.100)	1
Swisslex: Konsumentenpolitische Vorlagen der Eurolex (BRG 93.123)	2
Swisslex: Revision des Bankengesetzes (BRG 93.122)	2
Swisslex: Gesetz über den Kleinkredit (BRG 93.110)	3
Swisslex: Geringfügige Änderung des Arbeitsgesetzes (BRG 93.113)	4
Swisslex: Radio- und Fernsehgesetz (BRG 93.109)	5
Swisslex: Versicherungsfragen (BRG 93.116)	5
Swisslex: Familienzulagen in der Landwirtschaft (BRG 93.104)	5
Swisslex: Mitwirkungsgesetz (BRG 93.112)	5
Swisslex: EWR-konforme Ausländerpolitik mit einem «Drei Kreise-Modell»	6

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
SNB	Schweizerische Nationalbank
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EU	Europäische Union
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
BV	Bundesverfassung
EG	Europäische Gemeinschaft
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
BankG	Bankengesetz
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
BGer / TF	Bundesgericht / Tribunal fédéral

DFF	Département fédéral des finances
ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
BNS	Banque nationale suisse
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
UE	Union européenne
ASB	Association suisse des banquiers
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
EEE	l'Espace économique européen
CFB	Commission fédérale des banques
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision
Cst	Constitution fédérale
CE	Communauté européenne
LCD	Loi fédérale contre la concurrence déloyale
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
CFR	Commission fédérale contre le racisme
LB	Loi sur les banques
LFA	Loi sur les allocations familiales dans l'agriculture
BGer / TF	Bundesgericht / Tribunal fédéral

Swisslex als Programm zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft / Mesures de revitalisation de l'économie suisse (BRG/MCF 93.100)

Wirtschaftspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.02.1993
HANS HIRTER

Nach dem ablehnenden Volksentscheid vom 6. Dezember des Vorjahres zum EWR-Beitritt und den damit verbundenen wirtschaftlichen Reformen waren sich praktisch alle einig, dass nun mit autonomen Massnahmen die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz verbessert werden müssen. Am 20. Januar stellte der Bundesrat sein **Programm zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft** vor. Darin kündigte er insbesondere eine Revision des Kartellrechts, aber auch Anpassungen an die EWR-Regelungen in den Bereichen der technischen Normen, eine Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, einen freieren Marktzugang für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte, den Abbau von kantonalen Schranken bei der Anerkennung von Diplomen und Konzessionen sowie eine Vereinfachung von Baubewilligungsverfahren an. Als ersten, rasch realisierbaren Schritt legte er ein **Swisslex** genanntes Massnahmenpaket vor, welches 27 wenig umstrittene Beschlüsse aus der Eurolex enthielt.

Als Teil der nach der EWR-Ablehnung angestrebten Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft legte der Bundesrat im Sommer ein Aktionsprogramm für die **Harmonisierung der schweizerischen technischen Normen mit denjenigen der EU** vor. Damit sollen die Voraussetzungen für die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen und Prüfungen geschaffen werden, um technische Handelshindernisse sowohl beim Import als auch beim Export auszuräumen. Ein guter Teil derjenigen Normen, über die der Bundesrat in eigener Kompetenz entscheiden kann, soll unmittelbar nach dem Inkrafttreten des EWR-Vertrags an die EU-Bestimmungen angepasst werden. In einer zweiten Phase sollen dem Parlament im Jahre 1994 erforderliche Gesetzesänderungen unterbreitet werden.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.02.1993
ANDRÉ MACH

Dans son programme consécutif au rejet du traité de l'EEE, le Conseil fédéral a exposé les principaux axes de sa **politique d'intégration européenne** et les mesures de revitalisation de l'économie suisse. Le gouvernement entend mener son action selon trois axes: les négociations bilatérales avec l'Union européenne, la reprise de 27 modifications législatives du programme Eurolex, rebaptisé Swisslex, et le programme de régénération de l'économie suisse qui concerne principalement les domaines du droit de la concurrence, du marché du travail, de la formation et de la recherche, du marché intérieur suisse et de l'accélération des procédures. Au sujet de l'avenir des relations avec l'Union européenne, il a indiqué que la priorité allait aux négociations bilatérales mais que les autres options (participation à l'EEE ou adhésion à l'UE) restaient ouvertes afin d'éviter l'isolement de la Suisse.²

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 26.04.1993
ANDRÉ MACH

Après avoir pris connaissance des chapitres du message consacrés à faire le point de la situation sur la politique européenne et sur la régénération de l'économie suisse, les **sénateurs ont approuvé sans opposition l'entrée en matière sur le programme consécutif** au rejet de l'EEE. Au Conseil national, lors de la session parlementaire spéciale d'avril, les propositions du gouvernement se sont heurtées à une plus forte opposition qu'à la chambre haute. Toutefois, les propositions Blocher (udc, ZH) et du groupe des Démocrates suisses/Lega de renvoyer le programme au Conseil fédéral afin de le revoir ont été rejetées par une large majorité des députés. Les opposants au traité de l'EEE ont estimé que le Conseil fédéral ne tenait pas suffisamment compte de la volonté populaire exprimée lors du vote du 6 décembre et qu'il devait se contenter des négociations bilatérales avec l'Union européenne et renforcer son action pour la régénération de l'économie suisse. Lors des différentes sessions parlementaires, les Chambres ont approuvé sans opposition importante les modifications législatives contenues dans le programme **Swisslex**.³

Swisslex: Konsumentenpolitische Vorlagen der Eurolex (BRG 93.123)

Wettbewerb

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.02.1993
HANS HIRTER

Mit der am 6. Dezember des Vorjahres erfolgten Ablehnung des EWR-Vertrags durch das Volk konnten auch die unter dem Titel Eurolex vorgenommenen Anpassungen an den Acquis communautaire der EU nicht in Kraft treten. Im Sinne einer mit der europäischen Gesetzgebung weitgehend kompatiblen schweizerischen Rechtsordnung, namentlich auch im Wirtschaftsbereich, entschloss sich der Bundesrat, insgesamt 27 der damals vom Parlament beschlossenen Erlasse in einem **Swisslex** genannten Paket neu aufzulegen. Enthalten waren darin auch alle **konsumentenpolitischen Vorlagen der Eurolex**.

Sowohl beim Konsumkreditgesetz als auch der Produkthaftpflicht, der Ausdehnung des Widerrufsrechts für Haustürgeschäfte, dem Gesetz über den unlauteren Wettbewerb und der rechtlichen Definition und den Mindestanforderungen für touristische Pauschalreisen übernahm der Bundesrat jeweils die vom Parlament 1992 verabschiedete Fassung mit einigen redaktionellen Änderungen.

In der parlamentarischen Behandlung waren diese fünf Vorlagen vor allem im Nationalrat nicht unumstritten. Gegen den vor allem von der SVP, der LP und der AP getragenen Widerstand setzte sich die Neuerung, dass ein Richter im Rahmen des UWG die Beweislast für Werbebehauptungen umkehren kann, nur relativ knapp durch. Die kleine Kammer hatte der Revision oppositionslos zugestimmt. Auch die Bestimmungen über touristische Pauschalreisen wurden, trotz des Widerstands der SVP-Fraktion im Nationalrat, von beiden Räten verabschiedet. Unbestritten war in beiden Kammern die Erweiterung des Widerrufsrechts.⁴

Swisslex: Revision des Bankengesetzes (BRG 93.122)

Banken

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.02.1993
HANS HIRTER

Die im Rahmen der Eurolex beschlossene Revision des Bankengesetzes (BankG) wurde vom Bundesrat in Rahmen der Swisslex erneut vorgelegt. Insbesondere ging es dabei um die Erleichterung der Gründung ausländischer Bankfilialen in der Schweiz und um die Übertragung der Bankenaufsicht (FINMA) an die Behörden des Stammsitzes dieser Filialen. Eine weitere wesentliche Neuerung betraf die Gleichstellung von Ausländern und Schweizern bei Bankgründungen und -übernahmen. Diese Öffnung soll allerdings nur gegenüber Staaten vorgenommen werden, die Gegenrecht gewähren.⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 23.03.1993
HANS HIRTER

Die Diskussion um die Stellung der Kantonalbanken, welche im Vorjahr so richtig eingesetzt hatte, zeigte erste gesetzgeberische Auswirkungen. Im Rahmen der im Berichtsjahr noch nicht fertig beratenen Revision des Bankengesetzes (BankG), beschloss das Parlament, dass sich Kantonalbanken einer externen Revision unterziehen müssen und sie sich der Aufsicht der eidgenössischen Bankenkommission (EBK) unterstellen können.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.07.1993
HANS HIRTER

Während der Vorberatung durch die ständerätliche Kommission (WAK-SR) wurde von der Bankiervereinigung (SBVg) und der Bankenkommission (EBK) angeregt, dass im Rahmen dieser Revision auch die Kantonalbanken der Aufsicht durch die Bankenkommission zu unterstellen seien. In einer kurzen Vernehmlassung sprachen sich nur die SP, die GPS und der LdU für eine obligatorische Unterstellung aus. Die bürgerlichen Parteien und die Mehrheit der Kantonalbanken waren aus föderalistischen Gründen dagegen. Das EFD schlug schliesslich eine fakultative Unterstellung vor und beantragte zudem die Aufnahme der von der Bankenkommission gewünschten Bestimmung, dass auch die Kantonalbanken die Revision durch eine externe Stelle durchführen lassen müssen (vgl. auch die Antwort des Bundesrats auf eine Anfrage Scheidegger, fdp, SO; A 92.1145).⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.10.1993
HANS HIRTER

Im Ständerat machte WAK-Kommissionssprecher Jagmetti (fdp, ZH) darauf aufmerksam, dass eine Harmonisierung des schweizerischen Bankenrechts mit den Vorschriften der EU vor allem im Hinblick auf die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Wettbewerb erforderlich sei. In Bezug auf die ausländischen Bankniederlassungen stimmte der Rat den Regierungsanträgen zu. Er übertrug aber die Kompetenz zum Abschluss von bilateralen Abkommen über die Bankenaufsicht durch ausländische Organe und den Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden vom Bundesrat auf das Parlament. Der Rat beschloss im Weiteren, dass sich in Zukunft auch die Kantonalbanken der Prüfung durch eine externe Revisionsstelle werden unterziehen müssen, und dass die Kantone die bankengesetzliche Aufsicht über ihre Kantonalbanken vollumfänglich an die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) übertragen können. Mit knappem Mehr nahm der Rat dann einen Antrag Zimmerli (svp, BE) an, der zulassen wollte, dass Kantonalbanken auch dann zu dieser Kategorie gehören, wenn die Staatsgarantie sich nur noch auf einen Teil der Bankgeschäfte (Sparhefte und Kassenobligationen) erstreckt. Damit sollte gemäss dem Antragsteller die Voraussetzung für eine schrittweise Privatisierung der Kantonalbanken geschaffen werden.

Diese letzte Bestimmung fand im Nationalrat keine Unterstützung. Er strich sie mit der Begründung, dass die Zukunft der Kantonalbanken und die damit verbundene Gesetzgebung grundsätzlich überdacht werden müssen. Sonst schloss er sich weitgehend dem Ständerat an. **Abweichend von der kleinen Kammer stimmte er allerdings einem Antrag Poncet (lp, GE) zu, der vorsieht, dass die von Aufsichtsbehörden auf dem Amtsweg erhaltenen Informationen nur dann an ausländische Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden dürfen, wenn ein internationales Rechtshilfeverfahren rechtsgültig abgeschlossen worden ist. Dieser Beschluss stiess vor allem bei der SP auf heftigen Widerstand.** Ihre Vertreter warfen der bürgerlichen Mehrheit vor, damit die Einrichtung von Banken, welche für kriminelle Organisationen arbeiten, zu erleichtern. Von Seiten der Nationalbank (SNB) wurde der Beschluss ebenfalls kritisiert, da er einen Rückschritt hinter bestehende Regelungen darstelle und längerfristig das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz gefährden würde.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.1994
HANS HIRTER

Bei der Bankengesetzrevision (BankG) im Rahmen der Swisslex konnte die Differenzbereinigung in der Frühjahrsession zu Ende gebracht werden. Der Ständerat schloss sich der Ansicht des Nationalrats an, dass die Frage der Limitierung der Staatsgarantie bei den Kantonalbanken in einer späteren Phase behandelt werden sollte. Er hob hingegen die vom Nationalrat auf Antrag Poncet (lp, GE) beschlossene Begrenzung der Weitergabe von Informationen, die im Rahmen der internationalen Amtshilfe gewonnen wurden, wieder auf. Diese Weitergabe an die Strafbehörden soll nur dann nicht zulässig sein, wenn ein internationales Rechtshilfeverfahren ausgeschlossen wäre (wie z. B. bei Steuerhinterziehung). Dass ein Rechtshilfeverfahren bereits rechtsgültig abgeschlossen sein muss, wird hingegen nicht mehr verlangt. Nachdem sich auch die Bankiervereinigung (SBVg) gegen die vom Nationalrat beschlossene Erschwerung der Rechtshilfe ausgesprochen hatte, widerrief die Volkskammer ihren Entscheid.⁹

Swisslex: Gesetz über den Kleinkredit (BRG 93.110)

Wettbewerb

Umstritten war auch die Ausgestaltung des **Gesetzes über den Kleinkredit**. Wie bereits bei der Eurolex versuchten Vertreter der SP vergeblich, schärfere Bestimmungen einzubringen. Sie unterlagen ebenfalls, als der Nationalrat einem Antrag Oehler (cvp, SG) zustimmte, der die Gesetzgebung über Konsumkreditverträge (mit Ausnahme des gemäss OR den Kantonen vorbehaltenen Erlasses von Höchstzinssätzen) zur ausschliesslichen Bundessache erklärte, womit kantonale strengere Bestimmungen nicht mehr zulässig wären. Dieser Vorschlag war bereits in der erstberatenden Ständekammer von der Kommissionmehrheit eingebracht, aber auf Antrag von Josi Meier (cvp, LU) abgelehnt worden. In der Differenzbereinigung schwächte der Ständerat den Beschluss des Nationalrats insofern ab, als dass er dem Bund zwar die Kompetenz zur abschliessenden Regelung des privatrechtlichen Bereichs zugestand, gleichzeitig aber sicherstellte, dass in bezug auf Sozialschutz über die Swisslex hinausgehende kantonale

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.1993
HANS HIRTER

öffentlichrechtliche Bestimmungen in Kraft bleiben können. Die grosse Kammer schloss sich diesem Entscheid an.¹⁰

Swisslex: Geringfügige Änderung des Arbeitsgesetzes (BRG 93.113)

Arbeitnehmerschutz

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.04.1993
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen von **Swisslex** unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine **geringfügige Änderung des Arbeitsgesetzes** mit dem Ziel, die Vorschriften über die Gesundheitsvorsorge auf die Bundesverwaltung auszudehnen sowie bestimmte Arbeitnehmerkategorien, beispielsweise Kader und Assistenten, die bisher nicht eingeschlossen waren, neu den Schutzvorschriften des Gesetzes zu unterstellen. Da die Vorlage bereits mit dem Eurolex-Paket verabschiedet worden war, nahm die kleine Kammer die Änderung diskussionslos und einstimmig an. Im Nationalrat setzte sich jedoch vorerst ein Nichteintretensantrag Gros (lp, GE) mit dem Argument durch, diese Revision trage nichts zu der vom Bundesrat angesagten Deregulierung und Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft bei. Der Ständerat befand, dies sei nicht der Ort, um eine Grundsatzdebatte zu führen, und hielt an seinem Entscheid fest, worauf ihm der Nationalrat folgte.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.1993
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen von **Swisslex** stimmten sowohl Stände- wie Nationalrat einer Änderung der obligationenrechtlichen Bestimmungen über den Arbeitsvertrag zu, wonach **Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer künftig informiert und angehört werden müssen, wenn sie vom Übergang des Unternehmens auf einen neuen Besitzer betroffen sind oder wenn Massentlassungen bevorstehen**. Zudem wird festgelegt, dass der Käufer eines Betriebes die vom Verkäufer abgeschlossenen Arbeitsverträge übernehmen muss. In beiden Kammern unterlagen Rückweisungs- bzw. Nichteintretensanträge aus den Reihen der LP, welche in dieser Vorlage einen Verstoß gegen die Grundsätze der Revitalisierung und Deregulierung sah. Während der Ständerat in der Detailberatung kaum Änderungen am bundesrätlichen Vorschlag vornahm, erreichte im Nationalrat das rechtsbürgerliche Lager, dass bei Betriebsübernahmen die Einhaltung von Gesamtarbeitsverträgen auf ein Jahr reduziert wurde. Da dies der Praxis in den anderen europäischen Staaten entspricht, schloss sich der Ständerat hier an. Zudem setzte sich in der Differenzbereinigung eine Milderung der Sanktionen für die Nichteinhaltung der Informationspflicht bei Massentlassungen durch.¹²

ANDERES
DATUM: 30.04.1995
MARIANNE BENTELI

Die im Vorjahr im Rahmen von **Swisslex** vom Parlament beschlossene und auf den 1. Mai 1994 in Kraft gesetzte Änderung der obligationenrechtlichen Bestimmungen über den Arbeitsvertrag, wonach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angehört werden müssen, wenn **Massentlassungen** anstehen, trug erste Früchte. Die 340 von der Schliessung ihres Betriebs betroffenen Angestellten der **Monteforno-Werke** in Bodio (TI) erreichten so nach einer viertägigen Arbeitsniederlegung, dass der von der Unternehmerseite vorgelegte Sozialplan deutlich nachgebessert werden musste.

Weniger Glück hatten die rund 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der zum Textilunternehmen Gasser gehörenden **Baumwollspinnerei in Kollbrunn** (ZH). Wegen des rüden Umgangsstils ihres Arbeitgebers, der wegen versuchten Missbrauchs der Arbeitslosenversicherung auch vom BIGA scharf gerügt worden war, hatten die Angestellten einen halbtägigen Warnstreik durchgeführt, worauf Gasser das Werk kurzerhand schloss und die Belegschaft auf die Strasse stellte. Da diese Massentlassung vor dem Inkrafttreten der neuen obligationenrechtlichen Regelung stattfand, waren die Kündigungen auch ohne Vorliegen eines Sozialplans rechtlich nicht anfechtbar.¹³

Swisslex: Radio- und Fernsehgesetz (BRG 93.109)

Radio und Fernsehen

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 18.06.1993
MATTHIAS RINDERKNECHT

Im Rahmen der Swisslex führte das Parlament im Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) das **Nichtdiskriminierungsprinzip gegenüber ausländischen Veranstaltern** ein. Die Konzessionserteilung an eine ausländische natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz oder an eine ausländisch beherrschte Unternehmung mit Sitz in der Schweiz ist somit möglich, wenn deren Herkunftsstaaten Schweizer Bürgern oder schweizerisch beherrschten Firmen Gegenrecht gewähren. Eine schweizerische Teilnahme am audiovisuellen «Media 95»-Programm der EG sollte aufgrund dieser revidierten Rechtsgrundlage trotz des Neins zum EWR möglich sein.¹⁴

Swisslex: Versicherungsfragen (BRG 93.116)

Versicherungen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1993
HANS HIRTER

Die vom Parlament im Vorjahr beschlossenen, materiell wenig bedeutenden Anpassungen des Privatversicherungsrechts und der Versicherungsaufsicht an das EG-Recht im Rahmen der Eurolex hatten nach der Ablehnung des EWR-Vertrags durch das Volk nicht in Kraft treten können. **Der Bundesrat beantragte nun, diese Teilrevisionen im Rahmen des Gesetzgebungspakets «Swisslex» vorzunehmen. Beide Ratskammern stimmten allen sechs Vorlagen einstimmig zu.**¹⁵

Swisslex: Familienzulagen in der Landwirtschaft (BRG 93.104)

Frauen und Gleichstellungspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1993
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen von Swisslex wurde **im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) die Gleichstellung von Männern und Frauen verwirklicht**. Neu haben auch die Angehörigen der Betriebsleiterin, die im Betrieb mitarbeiten, Anspruch auf diese Zulage. Diese Gesetzesänderung gehörte bereits zu dem im Vorjahr verabschiedeten Eurolex-Paket.¹⁶

Swisslex: Mitwirkungsgesetz (BRG 93.112)

Arbeitnehmerschutz

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.12.1993
MARIANNE BENTELI

Die neuen Bestimmungen des Obligationenrechts wurden ebenfalls im neuen Bundesgesetz über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmer in den Betrieben (**Mitwirkungsgesetz**) festgeschrieben. Dieser Erlass sichert der Arbeitnehmerschaft einen **Anspruch auf rechtzeitige und umfassende Information in den für ihre Arbeit entscheidenden Belangen** zu. In Betrieben mit mindestens 50 Arbeitnehmenden kann die Belegschaft eine Vertretung bestimmen. Besondere Mitwirkungsrechte hat diese in Fragen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitswesens, beim Betriebsübergang und bei Massentlassungen.

Ogleich das Parlament im Vorjahr die Eurolex-Variante dieses Gesetzes nahezu oppositionslos angenommen hatte, entbrannte nun in beiden Kammern eine Redeschlacht darüber, ob man auf die Botschaft des Bundesrates überhaupt eintreten solle. Die Befürworter des neuen Gesetzes argumentierten, dieses bringe keine revolutionäre Neuerung, sondern fasse nur klärend jene eigentlich selbstverständlichen Mitwirkungsrechte zusammen, welche heute schon von den meisten Schweizer Unternehmen beachtet werden. Die Gegner kritisierten, hier werde erneut überanstatt dereguliert, und sie äusserten die Befürchtung, dieses Gesetz könnte der 1976 von Volk und Ständen abgelehnten Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene den Weg bahnen. Mit deutlichem Mehr lehnten beide Kammern

schliesslich Nichteintretensanträge einer rechtsbürgerlichen Minderheit ihrer jeweiligen Kommissionen ab.

Im Ständerat setzte sich aber ein Antrag Büttiker (fdp, SO) durch, welcher das Gesetz deutlich abschwächen wollte. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, in sechs Kernpunkten Mindeststandards festzuschreiben, welche keinesfalls unterschritten werden dürften, und in den anderen Bereichen eine Abweichung zu Lasten der Arbeitnehmer nur zuzulassen, wenn gesamtarbeitsvertraglich eine gleichwertige Regelung stipuliert wird. Der Vorschlag Büttiker wollte alle Bestimmungen des Gesetzes für Konsenslösungen freigeben und zudem als Verhandlungspartner neben den Gewerkschaften auch die Hausverbände zulassen. Der Nationalrat lehnte diese Änderung mit dem Hinweis ab, von Mindeststandards könnten gar keine gleichwertigen Abweichungen nach unten gefunden werden, worauf sich der Ständerat der grossen Kammer anschloss.¹⁷

Swisslex: EWR-konforme Ausländerpolitik mit einem «Drei-Kreise-Modell»

Migrationspolitik

BERICHT
DATUM: 07.12.1993
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen von Swisslex bekräftigte der Bundesrat erneut seinen Willen, das in seinem Bericht von 1991 aufgezeichnete Konzept des Dreikreismodells schrittweise zu realisieren. Nach einer Übergangsfrist soll das Saisonierstatut mit dem heute bestehenden Umwandlungsmechanismus in Daueraufenthaltsbewilligungen, dem in der Vergangenheit eine Schleusenfunktion für die massive Zuwanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte zugekommen war, abgelöst werden. Dies kann der Bundesrat jedoch nicht in eigener Regie beschliessen, da der Umwandlungsanspruch in internationalen Verträgen festgeschrieben ist. Er will deshalb mit den betreffenden Ländern Verhandlungen aufnehmen und nach deren Abschluss die Regelung der saisonalen Arbeitsverhältnisse den europäischen Standards annähern, beispielsweise durch befristete Aufenthaltsbewilligungen mit Gewährung des Familiennachzugs, falls der Kurzaufenthalter über die nötigen Mittel und eine entsprechende Wohnung verfügt. Gleichzeitig beabsichtigt der Bundesrat, die Rechtsstellung der mehrjährigen Grenzgänger mit Ausnahme des Rechts auf Wohnsitznahme derjenigen der Daueraufenthalter anzugleichen. Längerfristiges Ziel des Bundesrates ist ein Abbau der wenig qualifizierten ausländischen Arbeitnehmerschaft und deren Ersetzung durch ausländische Spezialisten und Kaderleute. Da dies seiner eigenen Stossrichtung entspricht, war der Bundesrat durchaus bereit, eine Motion der CVP-Fraktion (Mo. 92.3595) für eine neue Orientierung der Ausländerpolitik und die schrittweise Aufhebung des Saisonierstatuts entgegenzunehmen. Die Motion wurde von beiden Kammern diskussionslos verabschiedet.¹⁸

PETITION / EINGABE / BESCHWERDE
DATUM: 18.09.1996
MARIANNE BENTELI

Mit schwerem Geschütz fuhr die vom Basler Geschichtspräsident Georg Kreis präsidierte Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) auf, indem sie den **Vorwurf erhob, das Drei-Kreise-Modell**, an welchem sich die Ausländerpolitik des Bundesrates seit 1991 orientiert, **fördere fremdenfeindliche und kulturell-rassistische Vorurteile** gegenüber den Angehörigen des dritten Kreises, insbesondere jenen aus dem ehemaligen Jugoslawien, da diese Menschen pauschal als nicht integrierbar und deshalb unerwünscht gewertet würden. Die Kommission rügte damit erstmals entsprechend ihrem Mandat eine behördliche Massnahme öffentlich. Sie empfahl dem Bundesrat, ein Zwei-Kreise-Modell einzuführen, welches Integrationsmassnahmen und Rückkehrhilfen, aber kein Saisonierstatut mehr vorsieht.

In seiner Antwort auf eine im Rahmen der Legislaturplanung eingereichte Motion von Nationalrätin Bühlmann (gp, LU), Vizepräsidentin der EKR, **wies der Bundesrat diesen Vorwurf entschieden zurück**. Das 1991 entwickelte Konzept habe seinerzeit im Parlament einen breiten politischen Konsens gefunden. Zur Forderung nach einem neuen Migrationskonzept führte er aus, seiner Ansicht nach hätten die bilateralen Verhandlungen mit der EU über den freien Personenverkehr absolute Priorität gegenüber den Diskussionen um ein Zwei- oder Drei-Kreise-Modell. Die Frage nach einer neuen, umfassenden Ausländerpolitik könne ohnehin erst nach der detaillierten Auswertung der Vernehmlassung zum Migrationsbericht angegangen werden. Frau Bühlmann war mit dem Antrag des Bundesrates einverstanden, ihre Motion in ein Postulat umzuwandeln. Dieses wurde jedoch von Peter Baumberger (cvp, ZH) bekämpft

und schliesslich mit 45 zu 49 Stimmen knapp abgelehnt.¹⁹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 15.12.1996
MARIANNE BENTELI

Ebenfalls grundsätzliche Kritik an der Politik des Bundesrates übte das **Gutachten des Genfer Staatsrechtsprofessors Andreas Auer**. Gemäss dem Autor ist die **Ausländerpolitik des Bundesrates diskriminierend** und verstösst gegen das internationale Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Zwar habe der Bundesrat seinerzeit bei seiner Ratifizierung der Konvention einen Vorbehalt in Bezug auf seine Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik angebracht, doch dieser beziehe sich lediglich auf einen einzigen Absatz des Abkommens (Saisonnierstatut ohne Recht auf Familiennachzug) und ändere nichts daran, dass die Schweiz verpflichtet sei, ihre Ausländerpolitik künftig so zu gestalten, dass sie nicht zur Diskriminierung einzelner Ethnien führe. Auer hielt fest, dass die Bevorzugung aller EU- oder Efta-Staatsangehörigen keinerlei rechtliche Probleme verursache. Schliesslich strebe die Schweiz hier längerfristig die gegenseitige Einführung des freien Personenverkehrs an. Auch die Auswahl bestimmter Staaten als traditionelle Rekrutierungsgebiete sei an und für sich zulässig. Doch gehe es nicht an, den Ausschluss bestimmter Staaten damit zu begründen, dass Menschen dieser nationalen oder ethnischen Gruppen nicht fähig seien, sich in der Schweiz zu integrieren. Das Drei-Kreise-Modell sei auch mit dem internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie mit der in der Verfassung (BV) verankerten Rechtsgleichheit unvereinbar.

Der Staatsrechtler zeigte sodann auf, **wie bruchstückhaft die Ausländerpolitik in der Schweiz geregelt ist**. Mehrheitlich beruht sie bloss auf vom Bundesrat erlassenen Verordnungen und auf Weisungen der zuständigen Bundesämter. Das treffe insbesondere auch auf das Drei-Kreise-Modell zu, das **in keinem Gesetz rechtlich verankert** sei. In einer rechtsstaatlichen Demokratie müssten aber die grossen Linien der Ausländerpolitik vom Parlament und dem Volk festgelegt werden. Das verlange das Legalitätsprinzip. Zwar habe die Bundesversammlung seinerzeit formell Kenntnis vom bundesrätlichen Bericht zur Ausländerpolitik genommen, doch könne dies das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage nicht wettmachen.

Diese grundsätzliche Kritik veranlasste das BIGA, welches seinerzeit das Drei-Kreise-Modell massgeblich mitgeprägt hatte, zumindest **beim Sprachgebrauch über die Bücher zu gehen**. Begriffe wie «kulturelle Distanz», «europäischer Kulturkreis» und «traditionelles Rekrutierungsland» sollen verschwinden und durch «enge wirtschaftliche und institutionelle Beziehungen» und die Kriterien ersetzt werden, ob ein Land die Menschenrechte respektiere und ob das Bedürfnis der Schweiz nach Spezialisten auch ohne den Einbezug der Angehörigen dieses Staates befriedigt werde.²⁰

BERICHT

DATUM: 30.08.1997
MARIANNE BENTELI

Unter dem Titel «**Ein neues Konzept der Migrationspolitik**» wurde Ende August der **Bericht der Expertenkommission «Migration»** vorgestellt. Um sich nicht von vornherein in eine unfruchtbare Grundsatzdiskussion zu verstricken, einigte sich die Kommission auf ein einheitliches Migrationsmodell für Asyl- und Arbeitssuchende. Jeder Einwanderer – egal ob Asylbewerber oder nicht – soll ihrer Meinung nach den gleichen Migrationsprozess durchlaufen: Die Einreise in das Zielland, der vorübergehende oder dauernde Aufenthalt und, je nachdem, die Ausreise. Aus diesen Phasen ergeben sich vier Themenbereiche, zu denen die Kommission Ziele und Massnahmen entwickelte: Zulassungspolitik, Integrationspolitik, Ausreise/Rückwanderung und Migrationsausserpolitik.

Die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften soll sich nicht mehr nach Branchen oder Regionen richten, sondern im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen. Die Kommission schlug unter anderem vor, vom Drei-Kreise-Modell abzurücken und stattdessen nur noch **zwischen EU/Efta-Staatsangehörigen und allen anderen zu unterscheiden**. Für EU-Bürger werden sich Zulassung, Aufenthalt und Bedingungen zur Arbeitsaufnahme gemäss dem Ergebnis der bilateralen Verhandlungen gestalten. Mit Ausnahme von Personen, welche traditionelle Fluchtgründe geltend machen können, sollen nicht-EU/Efta-Bürger nur noch rekrutiert werden können, wenn sie gut- bis hochqualifiziert sind. Die individuelle Qualifikation soll also ausschlaggebend sein und nicht das Herkunftsland. Die Kommission regte dabei an, es sei zu prüfen, ob nicht ein Punktesystem nach amerikanischem, kanadischem oder australischem Modell einzuführen sei. Qualifikationskriterien könnten Sprachkenntnisse, Ausbildung, Alter und Berufserfahrung des Bewerbers oder der Bewerberin sein.

Mit einer **Ausreisepolitik** soll Sorge getragen werden, dass ausländische Staatsangehörige ohne Anwesenheitsberechtigung oder nach deren Ablauf die Schweiz verlassen und **nicht illegal im Land bleiben**. Ein konsequenter Vollzug soll vor allem durch verstärkte aussenpolitische Massnahmen, d.h. bi- und multilaterale Abkommen, verbessert werden. Eine Rückkehrberatung, wie sie im Moment vor allem Personen aus dem Asylbereich angeboten wird, soll nach Auffassung der Kommission allen Ausländerinnen und Ausländern offenstehen. Mit einer aktiven Aussenpolitik soll gegen die Ursachen erzwungener Migration angegangen werden. Dazu gehören eine Präventivdiplomatie sowie Massnahmen zur Förderung der Menschenrechte, der Minderheitenrechte und der Demokratie. Auch die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe wurden als weitere mögliche Verknüpfungspunkte gesehen. In den traditionellen Herkunftsländern von Asylsuchenden sollten nach Meinung der Experten insbesondere jene Entwicklungsprojekte gefördert werden, welche Chancen bieten, Emigration zu verringern. Die Erarbeitung einer einheitlichen Migrationspolitik wurde zwar schon Mitte der achtziger Jahre diskutiert; konkretisiert wurde sie aber von einer Motion Simmen (cvp, SO) aus dem Jahr 1992.²¹

GERICHTSVERFAHREN
DATUM: 01.10.1997
MARIANNE BENTELI

Das Bundesgericht (BGer) stützte in einem weiteren Grundsatzurteil das Drei-Kreise-Modell. Es wies die Beschwerde eines jugoslawischen Saisonniers ab, der die Umwandlung in eine Jahresbewilligung zu spät beantragt hatte. Der seit zwei Jahren geltende Ausschluss fast aller Ex-Jugoslawen ohne Niederlassungs- oder Jahresbewilligung vom Schweizer Arbeitsmarkt verletze weder das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot noch das Diskriminierungsverbot der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der UNO-Menschenrechtspakte und des Rassendiskriminierungsübereinkommens. Die Vereinbarkeit der Bundesratsregelung mit den internationalen Verträgen überprüfte das Bundesgericht hier erstmals; einen Verstoß gegen das Gebot der Rechtsgleichheit hatte es bereits 1996 verneint.²²

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 31.10.1997
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat zeigte sich aber selber bereit, **vom 1991 eingeführten Drei-Kreise-Modell wegzukommen** und den Vorschlag der Expertenkommission «Migration» aufzunehmen, wonach inskünftig nur noch zwischen Angehörigen von EU-/Efta-Staaten und allen anderen Staaten unterschieden werden soll. Der Bundesrat begründete seine Haltungsänderung damit, dass der «zweite Kreis» – vor allem Kanada und die USA – praktisch nie zum Tragen gekommen sei und ein gewisses Legitimationsdefizit für das umstrittene Modell bestanden habe. Die Einführung des neuen Zulassungsmodells wird de facto aber keine wesentliche Änderung der geltenden Rekrutierungspraxis bedeuten. Insbesondere hat der Bundesrat nicht im Sinn, Arbeitnehmer aus Ex-Jugoslawien wieder als Saisonniers zuzulassen. Nach welchen Kriterien die Qualifikation von ausländischen Arbeitskräften aus Nicht-EU- oder Efta-Staaten erfolgen wird, wollte der Bundesrat vorderhand noch offen lassen.²³

**VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBECHLUS**
DATUM: 22.10.1998
MARIANNE BENTELI

In der **Ausländerregelung 1998/1999** setzte der Bundesrat die im Vorjahr von der Arbeitsgruppe «Migration» gemachte Empfehlung um und schaffte die bisherigen Rekrutierungsgrundsätze nach dem Drei-Kreise-Modell zugunsten eines **dualen Zulassungssystems** ab. Demnach wird nur noch unterschieden zwischen Angehörigen von EU- bzw. EFTA-Staaten, die prioritär zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen dürfen, wenn keine entsprechenden inländischen arbeitslosen Personen auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind, sowie den Bürgerinnen und Bürgern aller anderen Nationen, die nur noch in ganz speziellen Fällen rekrutiert werden können. Gleichzeitig wurde die Zahl der jährlich zu vergebenden Jahresbewilligungen weiter von 99'000 auf 88'000 reduziert. Die 3-Kreise-Politik wurde im Berichtsjahr auch vom UNO-Komitee zur Beseitigung der Rassendiskriminierung kritisiert.²⁴

1) BBl, 1993, I, S. 805 ff.; Presse vom 25.2.93; Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1993, S. 1996 f.; NZZ, 9.1. und 12.1.93; TA, 13.1.93; Presse vom 21.1.93; Vgl. auch die teilweise überwiesene Motion der CVP-Fraktion (Amtl. Bull. NR, 1993, S. 576 ff. und 2144 f.) sowie BIGA-Chef Nordmann in Die Volkswirtschaft, 66/1993, Nr. 1, S. 10 ff.

2) DP, 7.1.93; presse des 21.1 et 26.2.93.; Message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE; SDES, Doc., 2.3.93.

3) BO CE, 1993, p. 139 ss.; BO CE, 1993, p. 155 ss.; BO CE, 1993, p. 190 ss.; BO CN, 1993, p. 679 ss.

4) Amt. Bull., 1993, S. 199ff.; Amt. Bull., 1993, S. 779ff.; BBl, 1993, I, S. 805ff.; BBl, 1993, I, S. 990f.

- 5) BBl, 1993, I, S. 876 ff.
- 6) Die Volkswirtschaft, 66/1993, Nr. 5, S. 31 ff.; Gerber (1993). Die Aktiengesellschaft als zukünftige Rechtsform der Kantonalbanken?; SNB, Geschäftsbericht, 86/1993, S. 51 f.
- 7) AB NR, 1993, S. 655; BBl, 1994, I, S. 85 ff.; BZ, 25.4.93; BaZ, 8.6.93; Bund, 3.7.93.; SNB, Geschäftsbericht, 86/1993, S. 51 f.
- 8) AB NR, 1993, S. 2491 ff.; AB SR, 1993, S. 762 ff.; Bund, 4.6., 7.9. und 8.10.93; BaZ, 22.12.93.
- 9) AB NR, 1994, S. 355 ff.; AB NR, 1994, S. 662 f.; AB SR, 1994, S. 374; AB SR, 1994, S. 9 f.; BBl, 1994, II, S. 229 ff.; NZZ, 4.1.94; TA, 5.1.94.
- 10) Amt. Bull., 1993, S. 1725; Amt. Bull., 1993, S. 202ff.; Amt. Bull., 1993, S. 2044; Amt. Bull., 1993, S. 393ff.; Amt. Bull., 1993, S. 701; Amt. Bull., 1993, S. 786ff.; Amt. Bull., 1993, S. 794; BBl, 1993, III, S. 788ff.; NZZ, 28.9.93
- 11) BBl, 1993, I, S. 868; Amtl. Bull. StR, 1993, S. 258, 609 und 794; Amtl. Bull. NR, 1993, S. 1314, 1792 f. und 2045; BBl, 1993, III, S. 796 f.
- 12) BBl, 1993, S. 880 ff.; Amtl. Bull. StR, 1993, S. 377 ff., 874 ff. und 1131; Amtl. Bull. NR, S. 1708, 1721 ff., 2345 f. und 2590; BBl, 1993, IV, S. 588 ff.
- 13) LNN, 23.3.94; TA, 30.4.94; NZZ, 31.8. und 21.9.94. Vgl. SPJ 1993, S. 167 f.
- 14) AB NR, 1993, S. 1455; AB NR, 1993, S. 811; AB SR, 1993, S. 193; AB SR, 1993, S. 583; BBl, II, 1993, S. 940 ff.; NZZ, 19.3. und 29.4.93.
- 15) AB NR, 1993, S. 1456 f.; AB NR, 1993, S. 958 ff.; AB SR, 1993, S. 239 ff.; AB SR, 1993, S. 584 ff.; BBl, 1993, I, S. 805 ff.; BBl, 1993, II, S. 949 ff.
- 16) AB NR, 1993, S. 1454; AB NR, 1993, S. 769; AB SR, 1993, S. 189; AB SR, 1993, S. 582; BBl, 1993, S. 851; BBl, 1993, S. 926
- 17) BBl, 1993, I, S. 865 ff.; Amtl. Bull. StR, 1993, S. 601 ff., 913 und 1131; Amtl. Bull. NR, 1993, S. 2150 ff. und 2590; BBl, 1993, IV, S. 592. Trotz Opposition aus Arbeitgeber- und Gewerbetreibern lief die Referendumsfrist ungenutzt ab (Bund, 30.4.93).
- 18) AB NR, 1993, S. 1387; AB SR, 1993, S. 932 f.; BBl, 1993, I, S. 827 f.; Presse vom 8.1. und 21.1.93; NZZ, 23.10.93.
- 19) AB NR, 1996, S. 708 ff.; AB NR, 1996, S. 788 ff.; AB SR, 1996, S. 633 f.; Presse vom 24.5.96.
- 20) Presse vom 5.8.96; SoZ, 15.12.96.
- 21) Die Volkswirtschaft, 71/1998, Nr. 3, S. 54 ff.; EDMZ (1997), Ein neues Konzept der Migrationspolitik; Presse vom 30.8.97.
- 22) BGE, 1997, 123 II 472; Presse vom 1.10.97.
- 23) Presse vom 31.10.97.
- 24) Lib., 22.3.98; Presse vom 9.6. und 22.10.98.