

2 Die Rolle des Missbrauchsarguments im Rahmen von Abstimmungskampagnen: eine empirische Analyse zu drei Referenden gegen Änderungen des Asylgesetzes

Laurent Bernhard und David Kaufmann

In den letzten Jahrzehnten haben in der Schweiz intensive öffentliche Debatten über die Asylpolitik stattgefunden. Abgesehen von Zeiten stark ansteigender Zahlen von Asylgesuchen, ereigneten sich diese Debatten oft im Zusammenhang mit migrations- und asylpolitischen Volksabstimmungen (Bernhard 2012: 41–45). In der vorliegenden empirischen Analyse untersuchen wir die Rolle, die das Missbrauchsargument bei asylpolitischen Abstimmungskampagnen spielte. Gemäss der einschlägigen Literatur sehen Befürwortende dieses Arguments Asylsuchende im schweizerischen Kontext als sogenannte «Wirtschaftsflüchtlinge» oder «Scheinasylanten» an, denen die böswillige Absicht unterstellt wird, auf ungerechtfertigte Weise den Schutz und die Grosszügigkeit des Landes zu beanspruchen (Inderbitzin 2002, Skenderovic 2009). Um den Gebrauch dieses Arguments im Rahmen von eidgenössischen Volksabstimmungen zu analysieren, fokussieren wir auf die drei jüngsten Asylgesetz-Referenden von 2006, 2013 und 2016 (siehe chronologische Tabelle S. 268).

Die drei Referenden unterscheiden sich in Bezug auf ihre inhaltliche Ausrichtung. Bei der Revision, die im September 2006 angenommen wurde, handelt es sich um eine klassische Verschärfungsvorlage: Dieser Parlamentsbeschluss charakterisierte sich durch Bestimmungen, die den Zugang zum Asylverfahren einschränkten sowie die Attraktivität der Schweiz als Zielland reduzieren wollte. Im Gegensatz dazu kann die Revision des Asylgesetzes, über die im Jahre 2016 abgestimmt wurde, als paradigmatischer Fall von *Streamlining* angesehen werden. Darunter sind umfassende Massnahmen zu verstehen, die mit Verfahrensbeschleunigungen oder Strukturreformen auf eine Erhöhung der Effizienz im Asylbereich abzielen (Bernhard und Kaufmann 2018). Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes, über die

das Stimmvolk im Jahre 2013 befand, können ihrerseits als ausbalancierte Vorlage klassifiziert werden, da sie in gleichem Masse Verschärfungs- und *Streamlining*-Massnahmen enthielt.

Anhand von Daten, die im Rahmen von Ex-Ante-Interviews mit den verantwortlichen Personen jener politischen AkteurInnen (Parteien, Interessengruppen und Verwaltungen) durchgeführt wurden, die sich an den untersuchten Abstimmungskampagnen engagierten, zeigen wir in diesem Artikel auf, dass die Bedeutung des Missbrauchsarguments je nach inhaltlicher Ausrichtung der Vorlagen variierte. In der Tat wurde dieses Argument von den politischen Organisationen am häufigsten im Zusammenhang mit der Verschärfungsvorlage (2006) verwendet, gefolgt von der ausbalancierten Vorlage (2013) und der *Streamlining*-Revision (2016).

Diese Ergebnisse suggerieren, dass politische AkteurInnen vermehrt auf das Missbrauchsargument zurückgreifen, wenn Verschärfungen zur Disposition stehen. Unsere detaillierten Analyse zur Referendumskampagne aus dem Jahre 2006 bestätigt die zentrale Rolle, die das Missbrauchsargument im Kontext dieser Verschärfungsvorlage spielte. Wir liefern empirisch stichhaltige Hinweise, dass dieses Argument nicht nur bei den politischen AkteurInnen, sondern auch in der Medienberichterstattung und der Meinungsbildung der StimmbürgerInnen von herausragender Bedeutung war.

Darüber hinaus weisen wir nach, dass der Gebrauch des Missbrauchsarguments vom ideologischen Profil der politischen AkteurInnen abhängt. Die Organisationen der radikalen Rechten und – in leicht geringerem Ausmass – jene der moderaten Rechten griffen weit häufiger darauf zurück als die übrigen ideologischen Gruppen – d. h. die Mitte, die moderate Linke und die radikale Linke. Dieses Grundmuster tritt bei allen drei untersuchten Referenden zutage.

1 Die Reformtrends: Verschärfungen und *Streamlining*

Das Schweizerische Asylgesetz lässt sich mit einer permanenten Baustelle vergleichen. Seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1981, unterlag es zahlreichen Revisionen, unter anderem der Totalrevision von 1999. Führt man sich die inhaltlichen Stossrichtungen dieser Revisionen vor Augen, lassen sich zwei Trends erkennen. Zum einen setzten die Bundesbehörden auf kontinuierliche Verschärfungen, zum anderen versuchten sie durch die Beschleunigung der Verfahren oder Strukturreformen die Effizienz im Asylbereich zu erhöhen (Parini und Gianni 2005: 209), was in Anlehnung an Bernhard und Kaufmann (2018) als *Streamlining* bezeichnet wird.

Wie die meisten OECD-Staaten (Barbou des Places 2004; Cornelius et al. 2004; Hatton 2009, 2012), hat sich die Schweiz in den letzten dreissig Jahren durch zahlreiche Verschärfungen graduell von ihrer einst ausgeprägt liberalen Asylpolitik verabschiedet. Nicht zuletzt der Kollaps der Sowjetunion liess Sympathien für Asylsuchende in der Mehrheit der Bevölkerung schwinden, da keine Gemeinsamkeit in der Ablehnung der politischen Ideologie des Gegners mehr existierte. Die Herkunftsländer der Asylsuchenden und die Anzahl der Asylgesuche unterlagen in der Folge grösseren Schwankungen. Die Stimmung in der Bevölkerung kippte zu Ungunsten der Asylsuchenden, worauf die zuständigen Behörden vermehrt mit Verschärfungen des Asylgesetzes reagierten (D'Amato 2014).

Auf inhaltlicher Ebene lassen sich in Bezug auf die Verschärfungen grundsätzlich zwei Ansätze identifizieren, die im Asylgesetz ihre Spuren hinterlassen haben. Einerseits schränkten die Bundesbehörden in der Vergangenheit verschiedentlich den Zugang zum Asylverfahren ein. So wurde beschlossen, auf die Befragung von Asylsuchenden mit offensichtlich unbegründeten Anträgen zu verzichten (1984), die Drittstaatenregelung einzuführen (1990), im Fall von fehlenden Identitätspapieren grundsätzlich auf Gesuche nicht einzutreten (1999, 2006) und das Botschafts asyl abzuschaffen (2013). Andererseits versuchten die asylpolitischen EntscheidungsträgerInnen mit verschiedensten Massnahmen, die Attraktivität der Asyldestination Schweiz zu reduzieren. Dabei wurden die Bestimmung für den Erhalt des Flüchtlingsstatus verschärft und die Lebensbedingungen für Asylsuchende verschlechtert. Unter anderem wurden im Asylprozess verschiedene Beschwerdefristen verkürzt (2003, 2013), Zwangsmassnahmen eingeführt (1987) und verschärft (1994, 2006), Arbeitsbewilligungen auf restriktivere Weise erteilt (1984, 1987) sowie Sozialhilfeleistungen reduziert (2003, 2006).

Was *Streamlining* anbetrifft, fällt auf, dass in der Schweiz die ambitioniertesten Reformen oft im Zusammenhang mit stark ansteigenden Zahlen von Asylgesuchen angestossen wurden. Die Bundesbehörden begründeten solche Massnahmen mit der Notwendigkeit, die pendenten Fälle schneller zu bearbeiten, um Rückstände zu vermeiden oder zu reduzieren. Dies war im Rahmen der allerersten Revision des Asylgesetzes im Jahre 1984 der Fall (Steiner 1984). Ebenfalls zu erwähnen ist der Kontext des Kosovo-Krieges im Jahre 1999, als dringliche Massnahmen beschlossen wurden, um die über 45 000 Asylanträge zu bewältigen, die in diesem Jahr hierzulande gestellt wurden (D'Amato 2014: 317). Nach niederländischem Vorbild setzen die Schweizer Asylbehörden momentan eine umfassende Strukturreform um, die eine erhebliche Verkürzung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit von Asylanträgen anstrebt. Diese soll durch eine Zentralisierung der Asylstruk-

turen und eine Verbesserung der Qualität der erstinstanzlichen Entscheide zu Stande kommen.

2 Asylpolitik in der direkten Demokratie

Obwohl die Asylsuchenden in der Regel nur 10 bis 15 Prozent der EinwanderInnen ausmachen, hat diese Ausländerkategorie die PolitikerInnen und BürgerInnen in der Schweiz in den vergangenen Jahren in Atem gehalten (Piguet 2017). Der Umstand, dass die Asylthematik einen hohen Stellenwert in der politischen Agenda einnahm, ist vornehmlich auf die fortwährende Mobilisierung durch politische AkteurInnen der radikalen Rechten zurückzuführen (Skenderovic 2009). Während in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg fremdenfeindliche Kampagnen auf die ArbeitsmigrantInnen aus Südeuropa abzielten, stehen seit den späten 1970er Jahren die Asylsuchenden im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit (D'Amato 2014).

Die Institutionen der direkten Demokratie haben eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Schweizer Asylpolitik gespielt. Mit der Lancierung von Referenden und Initiativen wurde das Asylthema immer wieder auf wirksame Weise politisiert. In den letzten 30 Jahren gab es nur wenige Bereiche, die im Rahmen von Volksabstimmungen regelmässig ähnlich heftige Kontroversen ausgelöst haben (Bernhard 2012: 41). Dabei verstand es insbesondere die Schweizerische Volkspartei (SVP), auf nachhaltige Weise fremdenfeindliche Potentiale innerhalb der Bevölkerung auszuschöpfen. Nicht selten griff sie auf hochemotionale, provokative und verunglimpfende Kampagnen zurück.

Dies traf auf die beiden asylpolitischen Volksinitiativen zu, über die in den letzten dreissig Jahren auf eidgenössischer Ebene abgestimmt wurde. Beide stammten aus den Reihen der SVP. 1996 erhielt die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» eine überraschend hohe Zustimmung von 46,3 Prozent.¹ Sechs Jahre später wäre die zweite asylpolitische Volksinitiative beinahe angenommen worden. In der Tat sprachen sich im November 2002 49,9 Prozent der teilnehmenden StimmbürgerInnen für das Begehren «gegen Asylrechtsmissbrauch» aus.²

1 Dabei handelte es sich um die allererste Volksinitiative, die von der SVP ins Leben gerufen wurde. Die Vorlage verlangte, dass bei illegaler Einreise nicht auf Asylanträge eingegangen wird und dass Löhne von Asylsuchenden durch die Bundesbehörden verwaltet werden, um die Kosten der Asylverfahren zu decken.

2 Diese Volksinitiative verlangte, dass auf Asylanträge nicht eingegangen wird, wenn Asylsuchende über sogenannte «sichere Drittstaaten» in die Schweiz einreisen. Zusätzlich wollte die SVP die Sozialleistungen kürzen und diese vornehmlich in Sachgüter oder -leistungen statt in Geld erbringen.

Diese Achtungserfolge blieben nicht ohne Wirkung. Die hohen Zustimmungsraten wurden in der Öffentlichkeit als Unbehagen gegenüber der Asylpolitik des Bundes interpretiert. Als Reaktion auf diese Abstimmungsergebnisse beschloss die beiden Parlamentskammern jeweils, die Schraube weiter anzuziehen. Diese Verschärfungen manifestierten sich in der Totalrevision des Asylgesetzes (1999) sowie in einer tiefgreifenden Verschärfungsrevision (2006), die Bestandteil der vorliegenden Studie ist.

Änderungen des Asylrechts stiessen jedoch meist auf heftigen Widerstand. Dies erklärt, weshalb immer wieder Referenden in diesem Bereich ergriffen wurden. Bislang war dies sechs Mal der Fall. Die StimmbürgerInnen wurden 1987, 1994, 1999, 2006, 2013 und 2016 an die Urnen gerufen. Mit Ausnahme der letzten Volksabstimmung stammte die Gegnerschaft jeweils von der politischen Linken und AkteurInnen der Zivilgesellschaft (insbesondere Flüchtlingshilfe- und Menschenrechtsorganisationen).³ Diese begründeten ihre ablehnende Haltung meist mit den vom Parlament beschlossenen Verschärfungen, die ihrer Ansicht nach die humanitäre Tradition der Schweiz verletzen. Allerdings wurde das Nein-Lager bei Vorlagen stets klar besiegt, weshalb die Bundesbehörden und die bürgerlichen Parteien gestärkt aus diesen Abstimmungen hervorgingen. Die Zustimmungsraten betragen zwischen 67,3 Prozent (1987) und 78,5 Prozent (2013). Ein deutliches Verdikt kam auch 2016 zu Stande. Die umfassende *Streamlining*-Reform erhielt einen Ja-Anteil von 66,8 Prozent. Für einmal hatte die SVP das Referendum lanciert.

3 Hypothesen

Im Folgenden formulieren wir unsere Hypothesen in Bezug auf die Verwendung des Missbrauchsarguments im Rahmen von direktdemokratischen Abstimmungskampagnen. Erstens erwarten wir, dass die inhaltliche Ausrichtung einer Vorlage von Bedeutung ist. Wir postulieren, dass die politischen AkteurInnen im Allgemeinen vermehrt auf dieses Argument zurückgreifen, wenn Verschärfungsmassnahmen zur Disposition stehen. Dies liegt darin begründet, dass bei solchen Vorhaben beabsichtigt wird, das Asylrecht einzuschränken. Es erscheint somit plausibel, dass Überlegungen zur Missbrauchsbekämpfung im Vordergrund stehen, wenn der Zugang zum Asylprozess eingeschränkt oder die Attraktivität des Ziellandes Schweiz verringert werden soll. Dies dürfte auf *Streamlining*-Massnahmen in weit geringerem Masse zutreffen. Entsprechende Politiken setzen sich auf eher pragmatische Weise zum Ziel,

3 Manchmal waren auch Organisationen und ExponentInnen aus dem bürgerlichen Lager mit von der Partie.

Effizienzsteigerungen zu erzielen, und erscheinen deshalb weit weniger dazu geeignet, missbrauchsrelevante Begründungen anzuführen.

Zusätzlich zu inhaltlichen Gesichtspunkten dürften Akteurseigenschaften von Bedeutung sein. Wir fokussieren dabei auf ideologische Gesichtspunkte. Wir stellen die Hypothese auf, dass die Verwendung des Missbrauchsarguments zunimmt je weiter rechts sich eine politische Organisation positioniert. In der Tat hat sich der asylpolitische Diskurs der radikalen Rechten in der Vergangenheit stark um Asylsuchende gedreht, die als sogenannte «Wirtschaftsflüchtlinge» oder «Scheinasylanten» bezeichnet wurden. Ihnen wurde vorgeworfen, auf ungerechtfertigte Weise vom Schutz und der Grosszügigkeit der Schweiz Gebrauch zu machen (Inderbitzin 2002, Skenderovic 2009). Zugleich ist eine zunehmende Polarisierung in der asylpolitischen Debatte festzustellen. Während die radikale Rechte den Bundesbehörden vorwirft, zu wenig gegen Missbräuche zu unternehmen, prangern die Linken und NGOs ebendiese an, sich von der humanitären Tradition zu verabschieden (Däpp und Karlen 1984, Skenderovic 2007, Steiner 2000).

Aufgrund dieser Überlegungen stellen wir folgende Hypothesen auf:

- H1: Die Verwendung des Missbrauchsarguments nimmt mit steigendem Anteil an Verschärfungsmassnahmen in einer Abstimmungsvorlage zu.
- H2: Die Verwendung des Missbrauchsarguments nimmt zu je weiter rechts sich politische Organisationen positionieren.

4 Forschungsdesign

4.1 Fallauswahl

In diesem Artikel untersuchen wir auf vergleichende Weise die drei jüngsten Referenden, die auf eidgenössischer Ebene im Bereich der Asylpolitik stattgefunden haben. Diese Fälle unterscheiden sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung. Während die Vorlage, die im Jahre 2006 zur Abstimmung gelangte, für eine dezidierte Verschärfung steht, kann jene aus dem Jahre 2016 als paradigmatischer Fall von *Streamlining* betrachtet werden. Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes, die im Jahre 2013 angenommen wurden, bestehen zur Hälfte aus Verschärfungen und *Streamlining*. Somit beruht dieser Artikel auf einer Auswahl von drei idealtypischen Reformvorlagen der schweizerischen Asylpolitik der letzten Jahrzehnte.

Nachfolgend werden die zentralen Massnahmen der drei Referendumsvorlagen in chronologischer Reihenfolge kurz beschrieben. Die Vorlage, die im Jahre 2006 durch die Stimmbevölkerung angenommen wurde, zeichnete

sich durch eine Reihe an kontrovers diskutierten Verschärfungsmassnahmen aus. Diese betrafen insbesondere einen Sozialhilfestopp für abgewiesene Asylsuchende, grundsätzliche Nichteintretensentscheide bei fehlenden Identitätspapieren, neue Zwangsmassnahmen, ein restriktiveres Flughafenverfahren sowie eine konsequente Anwendung der Drittstaatenregelung.

Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes aus dem Jahre 2013 enthielten je vier Verschärfungs- und *Streamlining*-Bestimmungen. Erstere bezogen sich auf die Abschaffung des Botschaftsasyls, die Streichung der Desertion als alleiniger Asylgrund, die Schaffung von besonderen Einrichtungen für renitente Asylsuchende und die Verkürzung von Beschwerdefristen bei Nichteintretensentscheiden. Zu letzteren zählte ein Testverfahren in Bezug auf die geplante Neustrukturierung des Asylwesens nach niederländischem Vorbild. Zudem erhielt der Bund eine bewilligungslose Nutzung von kantonalen Anlagen und Bauten. Im Gegenzug beteiligte er sich an Beschäftigungsprogrammen und verpflichtete sich zu einer Sicherheitspauschale für Standortkantone von Bundeszentren.

Schliesslich wurden im Rahmen der umfassenden *Streamlining*-Reform, die 2016 zur Abstimmung gelangte, sechs Verfahrensregionen geschaffen, eine Unterteilung der Verfahren, eine räumliche und institutionelle Zentralisierung der neu kostenlosen Rechtsvertretung, die Kürzung von verschiedenen Verfahrensfristen sowie ein Plangenehmigungsverfahren mit allfälligem Enteignungsrecht für die Bundeszentren beschlossen. Zwar können vereinzelte Massnahmen in ihrer Ausrichtung als restriktiv oder liberal angesehen werden, als Gesamtpakte verfolgte die Vorlage jedoch das Ziel, mittels einer strukturellen Reform Effizienzgewinne zu erzielen.

4.2 Datenerhebung

Die vorliegende empirische Analyse beschäftigt sich mit der Rolle des Missbrauchsarguments im Rahmen der drei ausgewählten Referendumskampagnen. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit ist die vergleichende Analyse auf Befragungen von politischen Akteuren beschränkt, die jeweils vor den Abstimmungsterminen stattgefunden haben. Diese Ex-Ante-Eliteninterviews wurden mit Kampagnenverantwortlichen von politischen Organisationen durchgeführt, die sich an den Abstimmungskampagnen öffentlich engagiert haben. Für die Verschärfungskampagne aus dem Jahre 2006 stehen zusätzliche Erhebungen zur Verfügung. Diese beinhalten Ex-Post-Interviews mit den Kampagnenverantwortlichen, eine Medieninhaltsanalyse sowie eine Panelbefragung der Stimmbevölkerung. Sämtliche Daten zu dieser Kampagne wurden im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt *NCCR Democracy* an der Universität Zürich erhoben (vgl. Kriesi 2012).

Für die Eliteninterviews wurden die Kampagnenverantwortlichen jener Organisationen beigezogen, die auf aktive Weise an den drei Referendums-kampagnen (2006, 2013 und 2016) teilnahmen. Die Organisationen wurden aufgrund von verschiedenen Quellen selektioniert: die Parlamentsdebatten, Stimmempfehlungen, Medienberichterstattung und Internetrecherchen. 43 Interviews wurden im Zusammenhang mit der Kampagne aus dem Jahre 2006 geführt. In Jahren 2013 und 2016 belief sich deren Anzahl auf je 31. Die Liste der ausgewählten Organisationen befindet sich im Appendix. Die verwendeten Fragebogen enthielten rund 100 offene und geschlossene Fragen zu den Kampagnenstrategien. Zudem wurde zur Verschärfungsvorlage (2006) bei den gleichen InterviewpartnerInnen eine ausführliche Nachbefragung durchgeführt.

In diesem Abschnitt stellen wir die wichtigsten Eckpunkte der Inhalts-analyse zur Medienberichterstattung über die Abstimmungskampagne zur Verschärfungsvorlage von 2006 vor. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der traditionellen Massenmedien zu dieser Zeit (Kriesi und Trechsel 2008), beschränkt sich die Inhaltsanalyse auf TV und Presse. Um ein möglichst repräsentatives Abbild der öffentlichen Debatte zu dieser Kampagne zu erhalten, wurden die wichtigsten politischen Fernsehsendungen sowie Elite-, Regional-, Boulevard- und Gratiszeitungen der deutsch- und französischspra-chigen Regionen der Schweiz berücksichtigt (siehe Kriesi 2012 für weitere Informationen). Insgesamt umfasst die Medienstichprobe vier TV-Sendungen und 18 Pressetitel. Dabei wurden jene Beiträge ausgewählt, die zum Thema dieser Vorlage in den letzten 16 Wochen der Kampagne ausgestrahlt bzw. publiziert wurden.

Die Bevölkerungsbefragung zur Asylkampagne 2006 wurde in drei Wellen durchgeführt. Die teilnehmenden Personen wurden zu Beginn der Kampagne (erste Julihälfte), in der intensiven Phase (Ende August/Anfang September) und unmittelbar nach dem Abstimmungsdatum (Ende September) befragt. Die computergestützten Telefoninterviews (CATI) dauerten jeweils zwischen 20 und 30 Minuten. Die Stichprobe wurde mittels Zufallsquoten rekrutiert, wobei als Repräsentativitäts-Kriterien das Geschlecht, das Alter und der Wohnort zur Anwendung gelangten. 1092 Individuen nahmen an allen drei Befragungswellen teil. Allerdings ist zu beachten, dass eine Verzerrung in Bezug auf das Bildungsniveau festzustellen ist. Aufgrund von ungleichmässiger Panelmortalität sind die untersten Bildungsschichten in der Stichprobe unterrepräsentiert. Nicht zuletzt aus diesem Grund erweist sich die Zustimmung zum Asylgesetzrevision gegenüber dem effektiven Abstimmungsresultat (67,8 Prozent) als leicht tiefer (61,3 Prozent).

5 Empirische Analyse

5.1 Vergleichende Analyse

Wir beginnen unsere empirische Untersuchung mit einer Analyse zur relativen Wichtigkeit des Missbrauchsarguments im Rahmen der jüngsten drei asylpolitischen Referendumskampagnen. Unser Indikator basiert auf Fragen, die im Rahmen der Ex-Ante-Eliteninterviews gestellt wurden. Die Kampagnenverantwortlichen wurden mit einer Liste konfrontiert, die jeweils zwölf kampagnenspezifische Argumente enthielt. Unsere RespondentInnen wurden gebeten, diese Argumente aus Sicht der politischen Organisation, die sie jeweils vertraten, nach Wichtigkeit zu ordnen. Aufgrund eines vorgegebenen Hierarchieschemas liess sich mit den erhaltenen Antworten folgende Skala bilden:

- › 3 für das wichtigste Argument
- › 2 für die zwei nachfolgend wichtigsten Argumente
- › 1 für sechs Argumente, die weder als wichtig noch als unwichtig beurteilt wurden
- › 0 für die drei unwichtigsten Argumente

Unter den ausgewählten Argumenten fand sich bei jeder der drei untersuchten Asylkampagnen die gleiche Aussage zur Missbrauchsbekämpfung. Diese lautete folgendermassen: «Die Missbräuche im Asylwesen müssen bekämpft werden.»

Wie aus der Tabelle 1 hervorgeht, erweist sich die Wichtigkeit des Missbrauchsarguments am höchsten bei der Verschärfungsvorlage von 2006. Das arithmetische Mittel beträgt 1,36. In Bezug auf die ausbalancierte Asylvorlage von 2013 errechnet sich ein Durchschnittswert von 1,16, während die *Streamlining*-Revision von 2016 in dieser Hinsicht das Schlusslicht bildet (0,81). Diese Kennzahlen stimmen mit unserer ersten Hypothese überein: Je mehr verschärfende Elemente eine Vorlage enthielt, desto wichtiger war das Missbrauchsargument. Dieses erwies sich im Rahmen der Kampagne aus dem Jahre 2006 als das insgesamt viertwichtigste und das wichtigste Pro-Argument. Höhere Durchschnittswerte wiesen die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition (2,10), der Schutz der Grundrechte (1,79) und die Einhaltung des Völkerrechts (1,50) aus.⁴ Dagegen belegte das Missbrauchsargument 2013 den sechsten und 2016 den neunten Platz.

Die Tabelle 1 zeigt auch die Wichtigkeit des Missbrauchsarguments nach ideologischen Gruppen auf. Basierend auf einer Frage betreffend der Positionierung auf einer Links-rechts-Achse, die von 0 bis 10 reicht, unter-

⁴ Die Dominanz dieser Contra-Argumente kann darauf zurückgeführt werden, dass weit mehr Organisationen des ablehnenden Lagers an der Abstimmungskampagne teilnahmen und somit einen grösseren Einfluss auf die Durchschnittswert ausübten als die befürwortende Seite.

scheiden wir zwischen der radikalen Linken, der moderaten Linken, der Mitte, der moderaten Rechten und der radikalen Rechten.⁵ Dabei lässt sich folgendes Grundmuster erkennen: Die Wichtigkeit des Missbrauchsarguments nimmt zu, je weiter rechts sich eine politische Organisation positioniert. Dies trifft auf alle drei ausgewählten Asylkampagnen zu. Somit lässt sich die zweite Hypothese bestätigen.

Das Missbrauchsargument hatte für die AkteurInnen der radikalen Rechten einen hohen Stellenwert. Es ist jedoch bemerkenswert, dass auch die moderate Rechte diesem Argument eine grosse Bedeutung einräumte. Für beide stellte die Missbrauchsbekämpfung sowohl 2006 als auch 2013 das wichtigste Argument dar. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Organisationen der moderaten Rechten auch grossen Wert auf die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition der Schweiz legten. Im Fall Abstimmungskampagne zur Verschärfungsvorlage 2006 kombinierte sie diese beiden Argumente gar (Bernhard 2012: 138). So führten zahlreiche ExponentInnen und Organisationen dieses politischen Lagers in Feld, dass die Missbrauchsbekämpfung die humanitäre Tradition stärken würde, da dies im Sinne der schutzbedürftigen Asylsuchenden sei. Im Rahmen der *Streamlining*-Reform von 2016 spielte dagegen das Missbrauchsargument selbst auf der rechten Seite des ideologischen Spektrums eine deutlich geringere Rolle. Hier erweist sich dieses Argument als das drittwichtigste für die radikalen Rechte und lediglich als das fünfwichtigste für die moderate Rechte.

Tabelle 1 Hervorhebung des Missbrauchsarguments nach Referendumsvorlage und ideologischen Gruppen

	Verschärfung (2006)	Ausbalancierte Vorlage (2013)	Streamlining (2016)
Radikale Rechte	2.80 (#1)	3.00 (#1)	1.50 (#3)
Moderate Rechte	2.33 (#1)	2.25 (#1)	1.17 (#5)
Mitte	1.00 (#5)	0.70 (#8)	0.71 (#8)
Moderate Linke	0.93 (#7)	0.67 (#9)	0.69 (#10)
Radikale Linke	0.83 (#7)	0.50 (#10)	0.33 (#12)
	1.36 (#4)	1.16 (#6)	0.81 (#9)

Bemerkungen: Arithmetische Mittel (basierend auf Skala von 0 bis 3) und Ränge (in Klammern).

5 Aufgrund der empirischen Verteilung dieser ideologischen Selbsteinschätzung haben wir die Antworten 0 und 1 der radikalen Linken zugeordnet und 8, 9 und 10 der radikalen Rechten. Dementsprechend wurden 2, 3 und 4 als moderat links und 6 sowie 7 als moderat rechts klassifiziert. Die politische Mitte beschränkt sich derweil auf die Mittelkategorie (5).

Schliesslich sei noch erwähnt, dass die Verwendung des Missbrauchsarguments von der Positionierung zu ebendiesem abhängt.⁶ Es zeigt sich ein starker positiver Zusammenhang zwischen der Unterstützung dieses Arguments und der beabsichtigten Verwendung in der Kampagne.

5.2 *Fokus auf die Kampagne zur Verschärfungsvorlage (2006)*

Wie im vorangehenden Abschnitt gezeigt wurde, spielte das Missbrauchsargument bei der Verschärfungsvorlage aus dem Jahre 2006 eine wichtige Rolle. Im Folgenden möchten wir vom Umstand Gebrauch machen, dass wir über zusätzliche Datensätze zu dieser Asylkampagne verfügen. Dies erlaubt es uns, die Bedeutung des Missbrauchsarguments im Rahmen dieser Asylkampagne aus verschiedenen Perspektiven zu untersuchen, da die drei HauptakteurInnen von Abstimmungskampagnen beleuchtet werden: die politischen Eliten, die Medien und die StimmbürgerInnen (Kriesi 2012).

5.2.1 *Einschätzung durch die politischen AkteurInnen*

Nachdem wir die Kampagnenabsichten der politischen AkteurInnen untersucht haben, widmen wir uns nun ihren Ex-Post-Einschätzungen. Im Folgenden präsentieren wir Ergebnisse zu zwei evaluierenden Fragen. Nach dem Abstimmungsdatum (24. September 2006) wurden die InterviewpartnerInnen nach den wichtigen Kampagnenargumenten gefragt. Zu diesem Zweck erhielten sie die Liste der zwölf Argumente vor, die im Rahmen der Ex-Ante-Befragung verwendet wurde. Den Kampagnenverantwortlichen stand es offen, so viele Argumente anzukreuzen wie sie wollten. Dabei zeigt sich, dass drei Argumente die Kampagne dominierten. Bemerkenswerterweise gaben alle RespondentInnen an, dass das Missbrauchsargument eine wichtige Rolle gespielt hatte (100 Prozent). Die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition (81 Prozent) lag an zweiter Stelle, gefolgt von der Reduzierung der Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende (72 Prozent). Die restlichen Argumente wurden von weniger als der Hälfte der InterviewpartnerInnen angekreuzt.

Angesichts der Tatsache, dass sowohl die Missbrauchsbekämpfung als auch die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition in dieser Kampagne von herausragender Bedeutung waren, konfrontierten wir unsere InterviewpartnerInnen mit einer Frage, die einen Zielkonflikt zwischen diesen beiden Aussagen postulierte. Man kann plausiblerweise argumentieren, dass eine

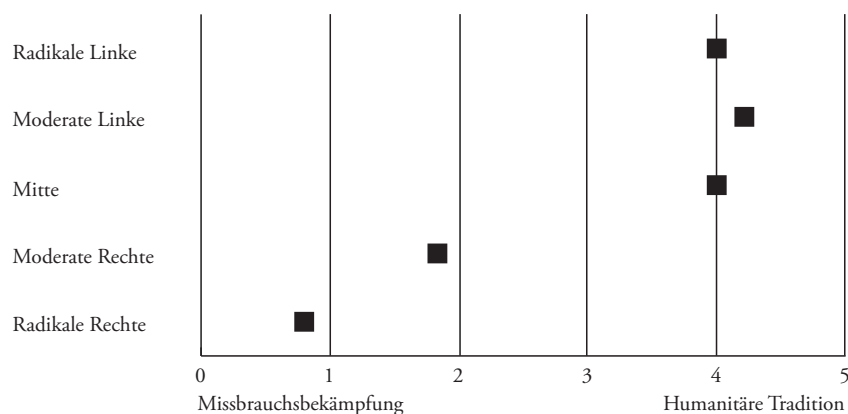
6 Im Rahmen der Ex-Ante-Interviews wurden die Kampagnenverantwortlichen gebeten, aus Sicht ihrer politischen Organisation den Zustimmungsggrad zum Missbrauchsargument anzugeben. Dabei wurde von einer fünfstufigen Skala Gebrauch gemacht, die von 1 («stimme überhaupt nicht zu») bis 5 («stimme voll und ganz zu») reichte.

Verschärfung der Asylgesetzgebung zur Folge hat, dass eine grössere Anzahl von Asylsuchenden zu Unrecht kein Asyl bzw. nicht die Möglichkeit erhalten, überhaupt ein Asylgesuch zu stellen, wodurch humanitäre Prinzipien in Mitleidenschaft gezogen werden. Umgekehrt kann ins Feld geführt werden, dass eine liberalere Politik die Wahrscheinlichkeit von Missbräuchen erhöht, da vermehrt nicht schutzbedürftige Asylsuchende in der Schweiz aufgenommen werden.

Nach der Abstimmung zur Asylvorlage 2006 wurden die Kampagnenverantwortlichen gebeten, in Bezug auf diesen Zielkonflikt ihre jeweiligen Organisationen auf einer sechsstufigen Skala zu verorten. Die Antwortkategorie 0 bezeichnet eine klare Präferenz für die Missbrauchsbekämpfung, während eine 5 eine Priorität zu Gunsten der humanitären Tradition der Schweiz widerspiegelt. Wir verzichteten absichtlich auf eine Mittelkategorie, sodass sich die RespondentInnen für eine Seite entscheiden mussten.

Die Grafik 1 bildet die durchschnittliche Positionierung der fünf ideologischen Gruppen ab. Es zeigt sich, dass die Rechten die Missbrauchsbekämpfung bevorzugte. Die Organisationen der radikalen Rechten (0.80) zeichneten sich durch extremere Präferenzen als jene der moderaten Rechten aus (1.83). Im Gegensatz dazu favorisierten die restlichen drei Gruppen die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition. Dabei nahmen die AkteurInnen der moderaten Linken (4.21) eine leicht ausgeprägtere Position ein als jene der radikalen Linken und der Mitte (jeweils 4.00). Die klare Präferenz der Mitte zu Gunsten der humanitären Tradition kann darauf zurückgeführt

Abbildung 1 Positionierung der politischen Organisationen in Bezug auf den Zielkonflikt zwischen Missbrauchsbekämpfung und Aufrechterhaltung der humanitären Tradition



werden, dass diese durch Parteien sowie zivilgesellschaftliche Organisationen dominiert wird, die sich gegen die Asylvorlage 2006 engagierten.

5.2.2 Medienberichterstattung

Bei der Beleuchtung der Berichterstattung der Massenmedien fokussieren wir auf jene Argumente, die in den ausgewählten Fernsehsendungen und Pressetiteln am häufigsten von den politischen AkteurInnen ausgingen. Dazu wurde ein detailliertes Klassifikationsschema entwickelt (siehe Kriesi 2012).⁷

Die letzte Spalte in der Tabelle 2 listet die häufigsten spezifischen Kampagnenargumente auf. Gemäss diesem Überblick spielte das Missbrauchsargument eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Debatte. Mit einem Anteil von 12,4 Prozent rangierte es an dritter Stelle. Lediglich Überlegungen zu den Grundrechten (14,3 Prozent) und zur humanitären Tradition (12,5 Prozent) wurden etwas häufiger verwendet. Die restlichen Kampagnenargumente erwiesen sich dagegen als weit weniger relevant. Somit lässt sich festhalten, dass unter den Argumenten, die sich eindeutig dem Pro-Lager zuordnen lassen, jenes zur Missbrauchsbekämpfung in der Medienberichterstattung die weitaus grösste Bedeutung einnahm.

Tabelle 2 Häufigkeiten von spezifischen Argumenten in der Medienberichterstattung zur Verschärfungsvorlage 2006 (Prozentwerte)

Menschenrechte in Gefahr	Presse	TV	Deutsch- schweiz	Romandie	Total
Menschenrechte in Gefahr	14.9	9.5	15.3	10.6	14.3
Aufrechterhaltung der humanitären Tradition	13.0	8.6	12.7	11.8	12.5
Missbrauchsbekämpfung	12.3	13.3	13.2	9.4	12.4
Verletzung des Völkerrechts	5.1	2.4	3.9	8.7	4.8
Förderung der Illegalität	5.0	2.9	4.0	7.9	4.8
Das Gesetz trifft die Falschen	4.1	11.4	4.4	6.5	4.8
Wirkungslose Revision	3.4	6.2	3.9	3.1	3.7
Kostensteigerungen	3.7	1.0	3.1	4.6	3.4
Verbesserung des Vollzugs	2.8	7.6	3.4	2.9	3.3
Verletzung der Verhältnismässigkeit	2.3	4.8	2.7	1.9	2.5
Erleichterte Ausschaffungen	1.7	7.6	2.7	1.0	2.3
Verbesserte Integration	2.5	0.5	2.3	2.4	2.3
Andere Argumente	29.2	24.3	28.6	29.3	28.7
N	1896	210	1690	416	2106

⁷ Die Codierung wurde durch insgesamt acht Studierende durchgeführt. Die Intercoder-Reliabilität erwies sich als zufriedenstellend. Auf Stufe der spezifischen Kampagnenargumente betrug Cohen's Kappa 0,61.

Tabelle 3 Determinanten der Unterstützung der Verschärfungsvorlage 2006

	Welle 1		Welle 2		Welle 3	
	B	SB	B	SB	B	SB
Argumente						
Missbrauch (Pro)	0.695**	0.090	0.784**	0.099	0.895**	0.101
Hum. Tradition (Contra)	-0.432**	0.084	-0.593**	0.095	0.591**	0.098
Politische Prädispositionen						
Links-Rechts (LR)	0.197**	0.036	0.161**	0.041	0.205**	0.041
Interaktionen						
Missbrauch x LR	0.061	0.043	0.018	0.054	-0.098*	0.043
Hum. Tradition x LR	0.049	0.037	0.022	0.048	0.012	0.046
Sozioökonomische Merkmale						
Geschlecht	-0.152	0.134	-0.229	0.152	-0.024	0.140
Alter	0.005	0.004	0.003	0.004	-0.005	0.004
Bildungsniveau	-0.066**	0.023	-0.031	0.024	-0.014	0.024
Autoregression						
Vorherige Unterstützung	-	-	0.670**	0.037	0.768**	0.081

Bemerkungen: * $p < .05$, ** $p < .001$

Die Modelle wurden auf Multikollinearität getestet (VIF).

Die Tabelle 2 differenziert die Berichterstattung nach Medientyp und Sprachregion. Dabei fällt auf, dass das Missbrauchsargument in ähnlichem Masse im Fernsehen (13,3 Prozent) und in der Presse (12,3 Prozent) zur Sprache kam. Hingegen zeigt sich eine erhebliche Differenz zwischen den Sprachregionen. In der Tat wurde das Missbrauchsargument in der Deutschschweiz (13,2 Prozent) weit häufiger verwendet als in der Romandie (9,4 Prozent). Ein sprachregionaler Graben lässt sich auch bei der Einhaltung des Völkerrechts beobachten. Diese Erwägungen wurden in der Westschweiz mehr als doppelt so häufig angeführt wie in der Deutschschweiz. Dabei sticht ins Auge, dass die Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention in der Romandie oft zur Sprache kamen.

5.2.3 Meinungsbildung der BürgerInnen

Der letzte empirische Abschnitt beschäftigt sich mit der Meinungsbildung der StimmbürgerInnen. Dazu werden in der Tabelle 3 die Ergebnisse der Panelbefragung präsentiert. Diese beziehen sich auf die Erklärung der Unterstützung der Verschärfungsvorlage in jeder der drei Befragungswellen. Der Indikator der abhängigen Variablen enthält vier Ausprägungen (von 1

«stark dagegen» bis 4 «stark dafür»⁸. Was die Determinanten anbetrifft, steht die Zustimmung zum Missbrauchsargument im Zentrum dieser Analyse. Dabei wurde die gleiche Formulierung wie in der Elitenbefragung verwendet (vgl. Abschnitt 6.1). Dies trifft auch auf das Argument zur humanitären Tradition zu, das aufgrund seiner Bedeutung in dieser Kampagne ebenfalls berücksichtigt wird. Des Weiteren beziehen wir sozioökonomische Variablen (Geschlecht, Alter und Bildungsniveau) ein. Für die Bestimmung der politischen Prädispositionen machen wir von einer elfstufigen Links-rechts-Skala (0–10) Gebrauch. Ausserdem wird die Interaktion zwischen Ideologie und dem Zustimmungsausmass bei beiden Argumenten berechnet. Schliesslich wird für die zweite und die dritte Befragungswelle der Einfluss der jeweils vorherigen Zustimmungspräferenzen kontrolliert.

Wie aus der Tabelle 3 ersichtlich wird, besteht in allen drei Befragungswellen ein positiver Zusammenhang zwischen der Zustimmung zum Missbrauchsargument und der Unterstützung der Asylvorlage. Im Gegensatz dazu lässt sich in Bezug auf die humanitäre Tradition ein durchwegs signifikant negativer Einfluss nachweisen. Allerdings fällt der Effekt, der vom Missbrauchsargument ausgeht, höher aus. Dies ist ein zentrales Ergebnis, da es suggeriert, dass es sich hierbei um ein stärkeres Argument handelte. Ausserdem erweisen sich auch die politischen Prädispositionen als wichtige Prädiktoren. Je weiter rechts sich eine Person positionierte, desto höher fiel der Grad ihrer Unterstützung zur Verschärfungsvorlage aus. Dieser Zusammenhang lässt sich in allen drei Befragungswellen feststellen. Bezüglich der Interaktionsterme ist lediglich von einem signifikanten Ergebnis zu berichten. In der dritten Welle ergibt sich eine negative Interaktion zwischen der politischen Ideologie und dem Zustimmungsniveau zum Missbrauchsargument. Der positive Effekt des Missbrauchsarguments in Bezug auf die Unterstützung der Vorlage nimmt also ab je weiter rechts sich die Befragten positionieren. Oder anders formuliert: Linke StimmbürgerInnen liessen sich stärker durch das Missbrauchsargument beeinflussen als rechte, was die Zustimmung zur Asylgesetzrevision anbetrifft. Somit hatte dieses Argument einen Einfluss auf die Präferenzen der linken BürgerInnen, während die rechten bereits aufgrund ihrer Ideologie der Vorlage in der Tendenz stark zustimmten.

Hinsichtlich der sozioökonomischen Variablen lassen sich über die Befragungswellen hinweg keine statistisch erhärteten Zusammenhänge ausmachen. Lediglich in der ersten Welle zeigt sich, dass sich die höher gebildeten RespondentInnen tendenziell gegen das revidierte Asylgesetz aussprechen. Wenig überraschend erweisen sich schliesslich in den statistischen Modellen 2

8 Unentschlossene und Antwortverweigerungen wurden in keiner der drei Befragungswellen berücksichtigt.

und 3 die Zustimmungsraten zu den vorherigen Befragungszeitpunkten als erklärungskräftige Determinanten (vgl. Tabelle 3).

6 Diskussion und Schlussfolgerung

Wie in zahlreichen anderen OECD-Staaten hat sich die Asylpolitik in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten zu einem kontroversen politischen Thema entwickelt. Entsprechende öffentliche Debatten wurden hierzulande oft im Zusammenhang mit Volksabstimmungen geführt. Die vorliegende empirische Analyse hat sich mit der Rolle des Missbrauchsarguments bei drei asylpolitischen Referenden auseinandergesetzt, die in den Jahren 2006, 2013 und 2016 der Stimmbevölkerung vorgelegt wurden. Die Fallauswahl bezog sich dabei auf drei idealtypische Reformvorlagen der schweizerischen Asylgesetzgebung. Während die Vorlage aus dem Jahre 2006 für eine paradigmatische Verschärfung steht, entspricht jene aus dem Jahre 2016 einer *Streamlining*-Reform (d. h. Massnahmen, die auf die Effizienzerhöhung von Asylverfahren und -strukturen abzielen). Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes aus dem Jahre 2013 bestanden je zur Hälfte aus Verschärfungen und *Streamlining*.

In Übereinstimmung mit den von uns aufgestellten Hypothesen hat sich gezeigt, dass die Verwendung dieses Arguments durch die politischen AkteurInnen auf entscheidende Weise von inhaltlichen und ideologischen Gesichtspunkten abhängt. In Bezug auf die inhaltliche Stossrichtung konnte nachgewiesen werden, dass das Missbrauchsargument desto häufiger benutzt wurde je mehr Verschärfungsmassnahmen in einer Abstimmungsvorlage enthalten waren. Dementsprechend eine geringere Rolle spielte dieses Argument bei *Streamlining*. Eine detaillierte Analyse der Verschärfungsvorlage von 2006 bestätigte die herausragende Bedeutung, die dem Missbrauchsargument zuteilwurde. Aus Sicht der im Nachhinein befragten politischen AkteurInnen handelte es sich gar um das wichtigste Kampagnenargument. In der Medienberichterstattung stellte sich heraus, dass das Missbrauchsargument insgesamt am dritthäufigsten zur Sprache kam, wobei es sich um die zentrale Botschaft der befürwortenden Seite handelte. Schliesslich zeigte sich in der Panelbefragung, dass dieses Argument die StimmbürgerInnen stärker zu überzeugen vermochte als die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition der Schweiz.

Unser Beitrag impliziert, dass die Asylpolitik nicht auf eine Dimension reduziert werden kann, wie dies in der akademischen Literatur oft gemacht wird. Zusätzlich zum dominanten Konflikt zwischen liberalen und restriktiven Ausrichtungen sind auch prozedurale Politiken zu berücksichtigen. Dies ist nicht nur aus substantiellen Gründen von Bedeutung, sondern auch angesichts des Umstandes, dass die zur Disposition stehenden Bestimmungen

das Verhalten der politischen AkteurInnen strukturieren. So konnte kürzlich gezeigt werden, dass im Fall der Schweiz Verschärfungs- und *Streamlining*-Massnahmen auf Elitenebene unterschiedliche politische Konflikte hervorrufen (Bernhard und Kaufmann 2018). Während bei ersteren der klassische Links-rechts-Gegensatz zum Tragen kommt, lässt sich bei letzteren ansatzweise ein Gegensatz zwischen radikalen und moderaten Kräften beobachten. Die vorliegende Analyse legt nun den Schluss nahe, dass die grundlegenden Inhalte von Abstimmungsvorlagen auch die Art und Weise der Argumentation während der Kampagne beeinflussen.

Ausserdem konnte gezeigt werden, dass auf Stufe der Eliten die Ideologie die Neigung beeinflusst, bei asylpolitischen Abstimmungskampagnen vom Missbrauchsargument Gebrauch zu machen. Dieses wird von den politischen AkteurInnen der Rechten in den Vordergrund gestellt. Erwartungsgemäss setzten sie besonders stark auf das Missbrauchsargument. Als weit weniger bedeutsam erwies sich dieses in der politischen Mitte. Die geringste Bedeutung liess sich indessen auf der radikalen Linken, gefolgt von der moderaten Linken ausmachen. Ähnliche Resultate förderte auch die Analyse des Zielkonflikts zwischen Missbrauchsbekämpfung und Aufrechterhaltung der humanitären Tradition im Rahmen der Kampagne zur Verschärfungsvorlage aus dem Jahre 2006 zu Tage. Während die Organisationen auf der rechten Seite des politischen Spektrums erstere bevorzugten, gaben die restlichen Gruppen letzterer den Vorrang. Bemerkenswert war somit der Umstand, dass die Organisationen des Zentrums sich auf die Seite der Linken schlugen.

Das Missbrauchsargument ist somit in asylpolitischen Debatten das Schlüsselargument für politischen Eliten und StimmbürgerInnen mit einer rechten politischen Ideologie und es ist eines der drei zentralen Elemente in der Medienberichterstattung. Dementsprechend erscheint es relevant, das Missbrauchsargument auch in anderen asylpolitischen Debatten weiter zu untersuchen. Von einer theoretischen Perspektive betrachtet, bestünde eine Möglichkeit darin, dieses Argument als Policy-Narrativ zu begreifen (Shanahan et al. 2017), das im Zusammenhang mit verschärfenden Asylvorlagen jederzeit aktiviert werden kann. Allerdings wird sich weisen müssen, ob und inwiefern sich die Ergebnisse dieser empirischen Analyse generalisieren lassen. An Anschauungsmaterial dürfte es nicht fehlen. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte würde es nicht überraschen, wenn dem Stimmvolk auch in Zukunft asylpolitische Vorlagen mit Verschärfungs- und *Streamlining*-Elementen unterbreitet werden.

Literaturverzeichnis

- Barbou des Places, Ségolène (2004). "Taking legal rules into consideration: EU asylum policy and regulatory competition", *Journal of Public Policy* 24(1), 75-98.
- Bernhard, Laurent (2012). *Campaign strategy in direct democracy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bernhard, Laurent und David Kaufmann (2018). "Coping with the Asylum challenge: tightening and streamlining policies in Western Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(15), 2506-2523.
- Cornelius, Wayne, Takeyuki Tsuda, Philip M. Martin und James F. Hollifield (2004). *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- D'Amato, Gianni (2014). "Switzerland", in Hollifield, James F. und Philip L. Martin (Hrsg.), *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford, Stanford University Press, 308-322.
- Däpp, Heinz und Rudolf Karlen (1984). *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, Basel, Lenos.
- Hatton, Timothy J. (2009). "The rise and fall of asylum: what happened and why?", *The Economic Journal* 119(535), 183-213.
- Hatton, Timothy J. (2012). *Seeking asylum: trends and policies in the OECD*, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Inderbitzin, Ivan (2002). *The foreignisation process in Switzerland: the Swiss and their Ausländer*, Dissertation, Monash University.
- Kriesi, Hanspeter (2012). *Political communication in direct democratic campaigns: enlightening or manipulating?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Kriesi, Hanspeter und Alexander H. Trechsel (2008). *The politics of Switzerland*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parini, Lorena und Matteo Gianni (2005). « Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos », in Mahnig, Hans (Hrsg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, Seismo, 189-252.
- Piguet, Etienne (2017). *L'immigration en Suisse : soixante ans d'entrouverture*, Lausanne, Presse polytechniques et universitaires romandes.
- Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, Mark K. McBeth und Claudio M. Radaelli (2017). "The narrative policy framework", in Weible, Christopher M. und Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process*, New York, Westview Press, 173-213.
- Skenderovic, Damir (2007). "Immigration and the radical right in Switzerland: ideology, discourse and opportunities", *Patterns of Prejudice* 41(2), 155-176.
- Skenderovic, Damir (2009). *The radical right in Switzerland: continuity and change, 1945-2000*, New York, Berghahn Books.
- Steiner, Niklaus (2000). *Arguing about asylum: the complexity of refugee debates in Europe*, New York, St. Martin's Press.

Anhang

Tabelle 4 Liste der für die Eliten-Interviews ausgewählten Organisationen nach Abstimmungsvorlage und ideologischer Ausrichtung

	Verschärfung (2006)	Ausbalancierte Vorlage (2013)	Streamlining (2016)
Radikale Linke	<ul style="list-style-type: none"> › Comedia › Grüne Partei der Schweiz (GPS) › Jungsozialist*innen Schweiz (JUSO) › Partei der Arbeit (PdA) › Solidarités sans frontières (sosf) › solidarités 	<ul style="list-style-type: none"> › Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) › Jungsozialist*innen Schweiz (JUSO) › Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH) › Vivre ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> › Basels starke Alternative (BastA!) › Jungsozialist*innen Schweiz (JUSO) › solidarités
Moderate Linke	<ul style="list-style-type: none"> › Aumônerie genevoise œcuménique auprès des requérants d'asile et des réfugiés (AGORA) › Chrétiens et juifs pour la liberté d'aider › Coordination contre l'exclusion et la xénophobie (Stop exclusion) › Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich › Forum für die Integration von Migrantinnen und Migranten (FIMM) › GfK Zürich › Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) › Komitee 2 x Nein › Kulturschaffende gegen das Asylgesetz › Politakt › Sans-Papiers-Kollektiv › Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) › Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) › Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) › Unia 	<ul style="list-style-type: none"> › Centre social protestant (CSP) › Coordination contre l'exclusion et la xénophobie (Stopexclusion) › Demokratische JuristInnen Schweiz (DJS) › Evangelische Volkspartei (EVP) › Grüne Partei der Schweiz (GPS) › Junge Grüne Schweiz › Solidarité sans frontières (sosf) › Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) › Unia 	<ul style="list-style-type: none"> › Appel pour la sauvegarde du droit d'asile › Caritas › Coordination contre l'exclusion et la xénophobie (Stopexclusion) › Evangelische Volkspartei (EVP) › Grüne Partei der Schweiz (Grüne) › Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) › Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) › Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) › Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) › Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH) › Solidarité sans frontières (sosf) › Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) › Unia

Fortsetzung der Tabelle auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle der vorangegangenen Seite.

Mitte	<ul style="list-style-type: none"> › Amnesty International (ai) › Bundesamt für Migration (BFM) › Bürgerliches Komitee gegen das Asylgesetz › Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) › CVP des Kantons Genf › CVP des Kantons Waadt › Evangelische Volkspartei (EVP) › Koalition für eine humanitäre Schweiz › Schweizerische Bischofskonferenz (SBK) › Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) › Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF) 	<ul style="list-style-type: none"> › Amnesty International (ai) › Aumônerie genevoise oecuménique auprès des requérants d'asile et des réfugiés (AGORA) › -Bundesamt für Migration (BFM) › Caritas › Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) › Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) › Grünliberale Partei Schweiz (GLP) › Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) › Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax › Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) 	<ul style="list-style-type: none"> › Amnesty International (ai) › Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) › Grünliberale Partei Schweiz (GLP) › Operation Libero › Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax › Schweizerischer Städteverband (SSV) › Staatssekretariat für Migration (SEM)
Moderate Rechte	<ul style="list-style-type: none"> › Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) › Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) › FDP des Kantons Genf › Liberale Partei der Schweiz (LPS) › Mouvement Citoyens Genevois (MCG) › Young4FUN.ch 	<ul style="list-style-type: none"> › Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP) › Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) › Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) › Young4FUN.ch 	<ul style="list-style-type: none"> › Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP) › Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) › Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) › Hauseigentümerverband Schweiz (HEV Schweiz) › Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) › Schweizer Demokraten (SD)
Radikale Rechte	<ul style="list-style-type: none"> › Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) › Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) › Freiheits-Partei der Schweiz (FPS) › Schweizerische Volkspartei (SVP) › Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) 	<ul style="list-style-type: none"> › Junge SVP Schweiz › Parteiunabhängiges Informationskomitee (PIKOM) › Pro Libertate › Schweizerische Volkspartei (SVP) 	<ul style="list-style-type: none"> › Schweizerische Volkspartei (SVP) › Sicherheit für alle (sifa)

Bemerkung: Die Klassifizierung nach ideologischen Gruppen erfolgte aufgrund einer Einstufung der InterviewpartnerInnen ihrer jeweiligen Organisationen. Aus diesem Grund kann die Gruppenzugehörigkeit einer bestimmten Organisation in Abhängigkeit der Abstimmungsvorlage variieren.