

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage **18.04.2024**

---

Thema **Soziale Gruppen**  
Schlagworte **Arbeitsbedingungen, Migrationspolitik**  
Akteure **Keine Einschränkung**  
Prozesstypen **Bundesratsgeschäft**  
Datum **01.01.1990 - 01.01.2020**

---

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Benteli, Marianne  
Bernath, Magdalena  
Guignard, Sophie  
Käppeli, Anita  
Mosimann, Andrea  
Pasquier, Emilia

## Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena; Guignard, Sophie; Käppeli, Anita; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Soziale Gruppen, Arbeitsbedingungen, Migrationspolitik, Bundesratsgeschäft, 1992 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 18.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	<b>1</b>
<b>Sozialpolitik</b>	<b>1</b>
Soziale Gruppen	1
Migrationspolitik	1
Asylpolitik	16

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>EFTA</b>	Europäische Freihandelsassoziation
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>SEM</b>	Staatssekretariat für Migration
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>FZA</b>	Personenfreizügigkeitsabkommen
<b>AuG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
<b>ANAG</b>	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
<b>EAK</b>	Eidgenössische Ausgleichskasse

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>SEM</b>	Secrétariat d'Etat aux migrations
<b>UE</b>	Union européenne
<b>EEE</b>	l'Espace économique européen
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>ALCP</b>	Accord de libre circulation des personnes
<b>LEtr</b>	Loi fédérale sur les étrangers
<b>LSEE</b>	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
<b>CFC</b>	Caisse fédérale de compensation

# Allgemeine Chronik

## Sozialpolitik

### Soziale Gruppen

#### Migrationspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 10.06.1992  
MARIANNE BENTELI

Wie der Bundesrat in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995 festhielt, will er zumindest **mittelfristig das Drei-Kreise-Modell umsetzen** und deshalb das Gesetz von 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) einer Totalrevision unterziehen. Damit soll eine Öffnung gegenüber Europa erreicht und die Rekrutierung von qualifizierten Arbeitnehmern gefördert werden. Der Nationalrat signalisierte allerdings eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dieser Absicht und überwies diskussionslos ein Postulat seiner Kommission für Rechtsfragen, welches den Bundesrat ersucht, das Drei-Kreise-Modell im Lichte des Übereinkommens zur Beseitigung der Rassendiskriminierung noch einmal zu überprüfen und den Räten Bericht zu erstatten.<sup>1</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 09.10.1992  
MARIANNE BENTELI

**Anpassungen fanden auch beim Beamtengesetz statt, um den EWR-Angehörigen den Zugang zu Beamtenstellen zu ermöglichen.** Für gewisse hoheitliche Tätigkeiten (z.B. Armee, Polizei, Justiz, Diplomatie) sollte – im Einklang mit den EWR-Partnern – das Schweizer Bürgerrecht jedoch Wahlvoraussetzung bleiben können. Bei der Behandlung dieser Vorlage wurde in Erinnerung gerufen, dass schon heute rund 11'000 oder 8 Prozent der Beschäftigten des Bundes Ausländer sind, mehrheitlich Angehörige von EWR-Staaten.<sup>2</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 23.09.1993  
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.<sup>3</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 22.11.1993  
MARIANNE BENTELI

Die Eidg. Kommission für Ausländerprobleme, welche anlässlich ihrer Neubesetzung in **Eidg. Ausländerkommission** umbenannt wurde, will beim Bund Druck aufsetzen, damit bei der anstehenden Teilrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) ein eigentlicher Integrationsartikel ins Gesetz aufgenommen wird. Damit wäre die Voraussetzung geschaffen für eine finanzielle Unterstützung der Eingliederungsbestrebungen durch den Bund. Heute werden die Beratungs- und Kontaktstellen, die den Ausländern die gesellschaftliche Integration erleichtern, von Kantonen, Gemeinden oder karitativen Organisationen finanziert.<sup>4</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 07.06.1994  
MARIANNE BENTELI

Mit einer Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) will der Bundesrat die **Eidg. Ausländerkommission** gesetzlich verankern. Damit soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Bund die gesellschaftliche Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern finanziell fördern kann, sofern sich auch die Kantone und Gemeinden an diesen Kosten angemessen beteiligen. Die Landesregierung gab einen entsprechenden Vorschlag in die Vernehmlassung.<sup>5</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 30.10.1995  
MARIANNE BENTELI

Um ein Zeichen der Öffnung gegenüber Europa zu setzen, wollte der Bundesrat in der Ausländerregelung 1995/96 den Begriff des **Saisonniers** durch jenen des **Kurzaufenthalters ersetzen**. Statt bloss in Bau, Tourismus und Landwirtschaft sollten diese Arbeitnehmer mit prekärer Aufenthaltsbewilligung in allen Branchen arbeiten können. Auch die dreimonatige Ausreise jedes Jahr sollte entfallen und durch einen sechsmonatigen Unterbruch alle zwei Jahre ersetzt werden, es sei denn, der Kurzaufenthalter wechsele alle zwei Jahre den Arbeitgeber. Die Mobilität innerhalb der Schweiz und den Familiennachzug wollte der Bundesrat aber nach wie vor nicht gewähren.

Diese Vorschläge stiessen in der Vernehmlassung auf **vehemente Kritik**. Die Gewerkschaften, aber auch die bürgerlichen Parteien mit Ausnahme der SVP bemängelten, damit werde das inhumane Saisonnierstatut nur dem Namen nach abgeschafft, dessen Nachteile – insbesondere das Verbot des Familiennachzugs – blieben jedoch weiterhin bestehen. Die Arbeitgeberorganisationen und die bürgerlichen Parteien störten sich überdies daran, dass der Umwandlungsanspruch in eine Jahresbewilligung beibehalten werden sollte, wodurch der Zustrom schlecht qualifizierter Arbeitskräfte weiter anhalten würde. Auf massiven Widerstand stiessen die bundesrätlichen Vorschläge auch in den Tourismusregionen, für welche es kaum möglich ist, Arbeitskräfte während 12 Monaten zu beschäftigen. Angesichts dieser negativen Reaktionen beschloss der Bundesrat, erst einmal die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen mit der EU abzuwarten und die Ausländerregelung 1995/96 mit den **gewohnten drei Bewilligungskategorien** zu verabschieden.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 19.12.1995  
MARIANNE BENTELI

Kurz vor Jahresende leitete die Landesregierung dem Parlament ihre **Botschaft für eine Totalrevision der Asylgesetzgebung** zu, welche parallel auch zu Änderungen im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) führt. Bei dieser Gelegenheit machte er sein Versprechen wahr und schlug einen eigentlichen **Integrationsartikel** vor. Damit soll dem Bund die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung an der Integrationsarbeit eingeräumt werden, die heute allein zu Lasten der Kantone und Gemeinden geht. Gleichzeitig soll die Stellung der Eidg. Ausländerkommission aufgewertet werden.<sup>7</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 17.06.1997  
MARIANNE BENTELI

Die Aufnahme eines **Integrationsartikels in die Asyl- und Ausländergesetzgebung scheiterte im Nationalrat** zunächst an der sogenannten **Ausgabenbremse**. Der Rat stimmte zwar mit 85 zu 86 Stimmen dem Antrag des Bundesrates zu. Da damit aber eine neue Bundesaufgabe mit jährlichen Kosten von 15 Mio Fr. geschaffen wurde, scheiterte der Integrationsartikel dennoch an der neu geschaffenen Ausgabenbremse, die für derartige Fälle das absolute Mehr stipuliert. Der Ausgabe stimmten nur 87 Abgeordnete zu, 65 verwarfen sie, womit dieser Artikel aus der Vorlage gestrichen wurde.<sup>8</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 10.12.1997  
MARIANNE BENTELI

In der Asyl- und Ausländergesetzdebatte beantragte Nationalrat Ledergerber (sp, ZH), das **Saisonnierstatut** sei in seiner rechtlichen Form zwar nicht umgehend abzuschaffen, doch sollten keine neuen Kontingente mehr bewilligt werden. Gast- und Baugewerbe beschäftigten am meisten Saisonniers, gleichzeitig stellten sie einen Viertel der Arbeitslosen. Der Rat mochte diesem Antrag mit 104 zu 25 Stimmen nicht folgen, nicht so sehr aus grundsätzlicher Ablehnung, sondern weil ihm das Tempo zu forsch war.<sup>9</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 11.12.1997  
MARIANNE BENTELI

Vor der Behandlung in der kleinen Kammer richtete der Präsident der EAK einen dringenden Appell an die Ständerätinnen und Ständeräte, den Integrationsartikel wieder in die Vorlage aufzunehmen, und er rechnete vor, dass mangelnde Integration anderweitige Kosten verursacht, etwa bei der Fürsorge oder im Strafvollzug. Seine Stimme wurde gehört. Oppositionslos **kam die kleine Kammer auf den Entscheid des Nationalrates zurück**. Der Berichtstatter der Kommission, die diesen Antrag ebenfalls einstimmig stellte, erklärte, der Integrationsartikel sei ein Kernstück der Asyl- und Ausländergesetzrevision. Man müsse von der Überlegung ausgehen, dass es besser sei, materielle Aufwendungen und Begleitung für die Integration der Ausländer vorzusehen, die ja für eine lange Dauer in die Schweiz kommen, als erst nachher, bei Versagen, die Schäden zu eliminieren. Die Ausgabe nahm der Ständerat ebenfalls einstimmig an.<sup>10</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 21.01.1998  
MARIANNE BENTELI

Bereits in der Vernehmlassung zur **Aktualisierung der Bundesverfassung** hatten SP und SGB beantragt, die **Integration der Ausländerinnen und Ausländer** als eines der Sozialziele neu zu verankern. Entsprechend beantragte Brunner (sp, GE) im Ständerat in Art. 41, dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Mittel und ihrer Zuständigkeiten dafür einsetzen, dass jede ausländische Person sozial und beruflich integriert wird. Sie verwies darauf, dass eines der Hauptanliegen der Verfassungsrevision die Übernahme der heutigen Realität sei, weshalb es nicht angehe, bei den sozialen Zielen, die sich die Gesellschaft setze, eine derart bedeutende Minderheit der Bevölkerung nicht speziell zu erwähnen. Mit dem Argument, dass man nicht die Integrationsbemühungen einer einzelnen Minderheit besonders privilegieren könne, die Kompetenz des Bundes, ausländerpolitisch zu handeln, mit Art. 121 zudem ohnehin gegeben sei, wurde der Antrag mit 31 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Im Nationalrat folgte Hubmann (sp, ZH) diesem Hinweis und regte einen neuen zusätzlichen Absatz im Ausländerartikel an, in dem gesagt werden sollte, dass der Bund die soziale und berufliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer fördert. Bundesrat Koller verwies auf die laufende Teilrevision des ANAG, in welchem ein Integrationsartikel materiell zwar angenommen, bis zum Zeitpunkt dieser Beratung aber an der Ausgabenbremse gescheitert war. Er gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass dieses wichtige ausländerpolitische Anliegen **auf Gesetzesstufe** geregelt werden könne. Es auf Verfassungsstufe zu erheben, schien ihm aber übertrieben, da die Ausländerpolitik ja noch andere Ziele verfolge, wie etwa das ausgewogene Verhältnis zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung, die alle auch nicht explizit in die Verfassung aufgenommen worden seien. Auf seinen Antrag wurde der Antrag mit 88 zu 67 Stimmen abgelehnt.<sup>11</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 08.06.1998  
MARIANNE BENTELI

Art. 121 der revidierten **Bundesverfassung** (zuvor Art. 112) behandelt Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Gemäss Vorschlag des Bundesrates wird in Abs. 1 gesagt, dass die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes ist. Während dieser Absatz im Ständerat unbestritten war, beantragte eine rechtsbürgerliche Minderheit im Nationalrat eine Aufteilung in zwei Absätze. Bei den Bestimmungen über die Ausländer hielt sich der Vorschlag an den Text des Bundesrates. Die Asylerteilung sollte hingegen verschärft formuliert werden. Insbesondere wollte die Minderheit sagen, dass die Schweiz im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen verfolgten und an Leib und Leben gefährdeten Ausländern und Ausländerinnen **Asyl** erteilt, soweit es für das Land tragbar ist. Bundesrat Koller bat den Rat, diesen Antrag abzulehnen, da damit der heute international massgebende Flüchtlingsbegriff über die Verfassung eingeschränkt würde. Der Antrag wurde ohne eigentliche materielle Diskussion mit 123 zu 25 Stimmen deutlich verworfen.

In Abs. 2 sollte nach den Vorstellungen des Bundesrates gesagt werden, dass der Bund **Ausländer und Ausländerinnen** aus der Schweiz **ausweisen** kann, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden. Auf Antrag ihrer Kommissionen stimmten beide Kammern einer Ausdehnung der Zuständigkeiten zu. Im definitiv angenommenen Absatz steht nun, dass Ausländerinnen und Ausländer ausgewiesen werden können, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden; damit erhalten die Kantone die Möglichkeit, ebenfalls aktiv zu werden. Die bereits bei Abs. 1 aktive Minderheit strebte auch hier eine Verschärfung an, indem die Kann- durch eine Mussformulierung ersetzt werden sollte. Koller bat den Rat erneut um Ablehnung, da eine zwingende Formulierung dem Non-refoulement-Prinzip widersprechen würde. Der Antrag unterlag mit 121 zu 32 Stimmen.<sup>12</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.06.1998  
MARIANNE BENTELI

Im **Ständerat** beantragte Reimann (svp, AG) daraufhin Zustimmung zum Vorgehen des Nationalrates, wodurch der letztjährige deutliche Entscheid seines Rates im nachhinein desavouiert worden wäre, was zumindest verfahrensmässig Fragen aufwarf. Inhaltlich wurde seine Begründung, die Schweiz sei kein Einwanderungsland und die Integration primär die Sache der Betroffenen, nicht diskutiert. Mit 22 zu 5 Stimmen bekräftigte die kleine Kammer ihr Bekenntnis zu einer auch vom Bund getragenen Integration der auf Dauer hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer sowie zu den allenfalls dafür anfallenden Kosten.<sup>13</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.06.1998  
MARIANNE BENTELI

In der Sommersession des Nationalrates versuchten Vertreter der SVP (Fischer, AG), sowie der SD (Keller, BL), den Integrationsartikel entweder aus finanzpolitischen oder materiellen Gründen erneut zu torpedieren. Sowohl Nationalrat Caccia (cvp, TI), Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission, als auch Bundesrat Koller setzen sich einmal mehr für eine wirksame Integration der Ausländerinnen und Ausländer auch mit Mitteln des Bundes ein, da es sich hier um eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit handle. Im dritten Anlauf wurde ihr Appell endlich auch vom **Nationalrat** gehört: mit 110 zu 48 Stimmen passierte der Integrationsartikel die Quorumshürde und wurde damit **definitiv ins Anag** aufgenommen.<sup>14</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 26.06.1998  
MARIANNE BENTELI

In der Frühjahrsession scheiterte der **Integrationsartikel** im revidierten Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (Anag) im **Nationalrat** mit zuerst 98 zu 28 Stimmen und – nach zweimaliger Wiederholung der Abstimmung – mit 96 zu 54 Stimmen erneut an dem für neue Bundesaufgaben mit Finanzfolge notwendigen qualifizierten Mehr von 101 Stimmen. Bundesrat Koller verwies vergebens darauf, dass hier nicht unbesehen neue Ausgaben geschaffen würden, da ja das Parlament im Rahmen seiner Budgethoheit alljährlich darüber bestimmen könnte, welche Beiträge tatsächlich für diesen Bereich gesprochen werden.<sup>15</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 06.07.2000  
MARIANNE BENTELI

Anfangs Juli gab der Bundesrat seinen Vorentwurf für ein **neues Ausländergesetz** (AuG) in die **Vernehmlassung**, welches das alte Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG) ersetzen soll. Die neue Regelung wird in erster Linie für jene heute rund 40 Prozent in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer Geltung haben, die nicht aus einem EU- oder EFTA-Staat stammen. Der Gesetzesentwurf regelt nicht alle Bereiche der Migrationspolitik in gleicher Dichte – klar ausgenommen ist die Asylgesetzgebung –, er skizzierte aber den Gesamtrahmen. Eine **Migrationsausenpolitik** soll der unfreiwilligen Wanderung entgegenwirken, indem die Herkunftsländer in ihrer Entwicklung unterstützt, die Menschenrechte gefördert und Konflikte bekämpft werden. Hinzu kommt die Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Bereich Asyl und Rückübernahme von Personen, wozu der Bundesrat entsprechende Vertragskompetenzen erhalten möchte. Die **Integration** wird zum (Querschnitts-)Anliegen erklärt, das Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen haben.

Über die Zulassung von Ausländern heisst es grundsätzlich, die Immigration dürfe eine ausgeglichene demographische und soziale Entwicklung nicht beeinträchtigen – der Begriff „Überfremdung“ befindet sich nicht mehr im Gesetz. Die Rekrutierung von Arbeitnehmenden soll **im Interesse der Gesamtwirtschaft** erfolgen, also nicht wie bisher teilweise einseitig nach den Wünschen bestimmter (strukturschwacher) Sektoren und Regionen. Aufenthaltsbewilligungen für nicht EU- oder EFTA-Staatsangehörige sollen an Führungskräfte, Spezialisten und andere ausgebildete Arbeitnehmende erteilt werden können, deren Qualifikation, berufliche Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnisse und Alter eine **nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt** erwarten lassen. Abweichende Regeln sollen für Investoren, anerkannte Personen aus Wissenschaft, Kultur und Sport sowie bei speziellem Bedarf möglich sein. Die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften muss im EU- und EFTA-Raum gedeckt werden. Die **Kurzaufenthaltsbewilligung** wird neu definiert (ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit), das Saisonierstatut definitiv aufgehoben.

Die Ausländer, welche die Eintrittshürden genommen haben, sollen gegenüber heute mehr Rechte erhalten. Kurzaufenthaltern kann der Familiennachzug bewilligt werden. Personen mit (befristeter) Aufenthaltsbewilligung haben nach fünf Jahren Anspruch auf deren Verlängerung und nach zehn Jahren grundsätzlich das Recht auf die Niederlassung. Die Zulassung zur Erwerbstätigkeit ist nicht mehr an eine bestimmte Stelle gebunden; der Wechsel des Wohnsitzkantons erfordert nach wie vor eine Bewilligung, muss unter gewissen Bedingungen aber gewährt werden. Vorgesehen sind schärfere Sanktionen für Scheinehen und für die Beschäftigung illegal anwesender Personen.<sup>16</sup>



BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 15.11.2000  
MARIANNE BENTELI

In der **Vernehmlassung** wurde die Vorlage arg zerzaust. Einzig die **CVP** und die **FDP** stimmten grundsätzlich zu und begrüßten die vorgeschlagenen Massnahmen zur Integration. Die **SVP** verlangte eine noch deutlichere Unterscheidung zwischen Angehörigen von EU/EFTA-Staaten und dem Rest der Welt. Immigranten von ausserhalb Westeuropas sollten auch nach erfolgter Einreise schlechter gestellt bleiben: den Familiennachzug für Kurzaufenthalter lehnte sie als zu grosszügig geregelt ab. **SP, GP** sowie die **Gewerkschaften** kritisierten generell die diskriminierende Unterscheidung in zwei unterschiedliche Ausländerkategorien. Die im neuen AuG vorgesehenen Verschärfungen beim Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung und bei der Ausschaffungshaft sowie die vorgeschlagenen Massnahmen gegen Transportunternehmen, die Personen befördern, denen wegen fehlender Papiere die Einreise verweigert wird (Übernahme der Aufenthalts- und der Rückreisekosten) erachtete das links-grüne Lager als inakzeptabel. Dessen Vertreter verlangten deshalb eine Neubearbeitung des Entwurfs, da dieser „den Geist der 18-Prozent-Initiative atme“. <sup>17</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 16.01.2001  
MARIANNE BENTELI

Obleich dieses in der Vernehmlassung stark umstritten war, erklärte der Bundesrat, er werde an seinem Grundkonzept für ein **neues Ausländergesetz (AuG)** festhalten. Mit der Verabschiedung der Botschaft wollte er aber zuwarten, bis der Termin des Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens mit der EU bekannt ist. Das neue Ausländergesetz regelt die Einwanderung und die Rechtsstellung von Personen nur, wenn für sie nicht das Freizügigkeitsabkommen gilt, dessen Bestimmungen auch für Angehörige von EFTA-Staaten massgebend sein werden. Einerseits wird die bereits geübte Praxis verankert, aus den Ländern **ausserhalb Westeuropas** nur besonders qualifizierte Arbeitskräfte zuzulassen, andererseits werden die Rechte einmal zugezogener Ausländer ausgebaut. Ein drittes Ziel ist die wirksame Bekämpfung von Missbräuchen. <sup>18</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 17.11.2001  
MARIANNE BENTELI

Zuerst in der Romandie, dann immer stärker auch in der Deutschschweiz trat eine von Fachleuten auf 70 000 bis 180 000 Personen geschätzte Ausländergruppe an die Öffentlichkeit, die bisher kaum beachtet worden war: die „Papierlosen“ („**sans-papiers**“), Menschen ohne Aufenthaltsrecht, die mehrheitlich vor Jahren regulär eingereist sind, die aber wegen einer wechselnden Ausländerpolitik (v.a. Aufhebung des Saisonierstatuts für Personen aus dem früheren Jugoslawien) resp. aus persönlichen Gründen (Scheidung, Abschluss der Ausbildung) in der Zwischenzeit ihre Aufenthaltserlaubnis verwirkt haben oder deren Asylgesuch abgelehnt worden ist, die jedoch wegen Bürgerkriegswirren bzw. mangels wirtschaftlicher Perspektiven im Heimatland nicht dorthin zurückkehren können oder wollen. Im Lauf des Sommers machten sie vor allem durch Kirchenbesetzungen und Kundgebungen auf sich aufmerksam und verlangten eine **kollektive Regelung** ihrer Situation. Der **Bundesrat** erklärte umgehend, eine Pauschallösung komme für ihn nicht in Frage, stellte jedoch eine **Einzelfallprüfung** in Aussicht und forderte die Kantone auf, die entsprechenden Dossiers den Bundesbehörden zuzustellen. <sup>19</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 08.03.2002  
MARIANNE BENTELI

Mitte März verabschiedet der Bundesrat seinen Entwurf für das **neue Ausländergesetz (AuG)**, welches das aus dem Jahr 1931 stammende ANAG ablösen soll, zuhanden des Parlaments. Es richtet sich in erster Linie an jene Ausländerinnen und Ausländer, die aus Ländern **ausserhalb der EU und der EFTA** stammen. Für sie besteht eine Chance auf Zulassung nur noch, wenn sie von der Wirtschaft dringend gebraucht werden und **besonders qualifiziert** sind. Zudem wird ihre Zahl durch jährliche Kontingente in engen Grenzen gehalten. Vorgesehen sind 4000 Jahres- und 5000 Kurzaufenthalter. Auch in der Rechtsstellung der ausländischen Bevölkerung soll es Unterschiede geben. Die bilateralen Verträge garantieren den EU-Angehörigen mehr Rechte, als dies im geplanten Gesetz für die übrigen Zuwanderer vorgesehen ist. Trotzdem schlägt der Bundesrat auch für sie gewisse Erleichterungen vor. So sollen sie bei der Verlängerung einer Jahresbewilligung oder beim Familiennachzug nicht mehr auf das Gutdünken der Fremdenpolizei angewiesen sein. Jahresaufenthalter erhalten einen **Rechtsanspruch** auf solche Bewilligungen, sofern sie nicht von der Sozialhilfe abhängig oder zu einer längeren Freiheitsstrafe verurteilt sind. Kurzaufenthaltern kann der Familiennachzug auf Gesuch hin bewilligt werden. Der Bundesrat hielt an diesen Verbesserungen fest, obwohl sich die bürgerlichen Parteien sowie mehrere Kantone dagegen gewandt hatten.

In Abweichung vom Vorentwurf wird die **Integration** als Grundsatz und Ziel ausführlich formuliert. Integration wird sowohl als Versprechen als auch als Forderung verstanden, wonach sich Ausländerinnen und Ausländer leichter am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben beteiligen können, sich aber auch aktiv darum bemühen müssen, wozu vor allem das Erlernen einer Landessprache gehört. Bei erfolgreicher Integration kann eine Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf anstatt wie heute nach zehn Jahren erteilt werden. Der Integration dient auch die Bestimmung, dass der Familiennachzug nur innerhalb einer maximalen Frist von fünf Jahren möglich ist, damit die Kinder noch klein genug sind, um die Schulen mehrheitlich in der Schweiz zu durchlaufen und so rascher eine Landessprache zu lernen. Im Gegenzug zu diesen Erleichterungen will das Gesetz Missbräuche strenger ahnden. Bei Verdacht auf Scheinehen können Trauungen verweigert werden. Zu den verschärften Massnahmen gehört auch, dass die Kontrolle einreisender Flugpassagiere rechtlich fixiert wird, und dass gegen Fluggesellschaften, die Asyl Suchende ohne gültige Papiere in die Schweiz einreisen lassen, Sanktionen verhängt werden können.<sup>20</sup>

In seiner Mai- und der Sommersession behandelte der Nationalrat als erster das **neue Ausländergesetz** (AuG), welches das aus dem Jahr 1931 stammende ANAG ersetzen soll. Es betrifft in erster Linie jene Ausländerinnen und Ausländer, die aus Staaten ausserhalb der EU und der EFTA stammen. Gemäss bundesrätlichem Vorschlag sollen sie für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur noch zugelassen werden, wenn sie von der Wirtschaft dringend gebraucht werden und besonders qualifiziert sind (**duales System**). Für jene, welche die „Einstiegshürde“ überwunden haben, soll es im Gegenzug administrative Erleichterungen geben, so etwa beim Familiennachzug und beim Wechsel einer Arbeitsstelle. Die Verpflichtung zur Integration wird im Gesetz festgeschrieben. Strenger als bisher ahnden will das Gesetz Umgehungen und Missbräuche des Ausländerrechts etwa durch „Scheinehen“ oder kriminelle Aktivitäten.

In der **Eintretensdebatte** äusserten die Linke und die Rechtsbürgerlichen ihre allgemeine Unzufriedenheit mit dem neuen Gesetz, die in drei Anträgen auf Nichteintreten, drei Anträgen auf Rückweisung an den Bundesrat und zwei Anträgen auf Rückweisung an die Kommission zum Ausdruck kam. Die Linke verlangte eine neue Gesetzesvorlage mit gleichen Rechten für alle Ausländer. Für die Rechtsbürgerlichen war die Regelung des Familiennachzugs zu grosszügig und die Missbrauchsbekämpfung zu lasch angelegt. Da sich die CVP und die FDP einigermassen geschlossen hinter die Vorlage stellten, trat der Rat schliesslich mit 115 zu 51 Stimmen auf die Vorlage ein. Die Rückweisungsanträge wurden mit ähnlichem Stimmenmehr abgelehnt.

In der Detailberatung, für die rund 200 Minderheits- oder Einzelanträge vorlagen, **verschärfte** der Nationalrat **das Gesetz**, für das Bundesrat Blocher bereits im Vorfeld im Hinblick auf die Beratungen im Ständerat eine restriktivere Version angekündigt hatte, in verschiedenen Punkten. So sprach sich die grosse Kammer mit 92 zu 82 Stimmen für einen Artikel aus, der die **Vorbereitungshaft**, während der die Behörden über das weitere Vorgehen entscheiden, auf höchstens sechs statt drei Monate festsetzt. Des Weiteren nahm der Rat, wenn auch knapp, einen Antrag Müller (fdp, AG) an, der die Ausschaffungshaft nach Vorliegen eines vollstreckbaren Entscheides um 40 Tage verlängert.

Im Kapitel über die künftige Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme beschloss der Nationalrat, dem Antrag seiner Kommission zu folgen, die Beratung auszusetzen und die neuen Vorschläge des Bundesrates abzuwarten. Der Antrag der Linken, welche verlangte, dass vorläufig aufgenommene Personen nach vier Jahren Aufenthalt Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wurde abgelehnt. Hingegen wurde ganz knapp eine Sonderregelung für **Sans-papiers** beschlossen: Bewilligungsgesuche von Ausländern, die sich seit mehr als vier Jahren illegal in der Schweiz aufhalten, sollen vertieft geprüft werden. Dem dualen System stimmte der Rat mit 108 zu 65 Stimmen zu, erweiterte aber mit der Annahme des Antrags Bäumle (gp, ZH) den Kreis um jene Personen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium abgeschlossen haben. Ebenfalls angenommen wurde mit 79 zu 75 Stimmen ein Antrag Schibli (svp, ZH), der verlangte, dass dem **Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften** in der Landwirtschaft, im Tourismus und in der Baubranche Rechnung getragen wird. Der Antrag der SVP, für Branchen mit starken saisonalen Schwankungen wieder ein 6-monatiges Saisonierstatut einzuführen, wurde dagegen mit 98 zu 60 Stimmen verworfen. Auf Antrag seiner Kommission beschloss der Nationalrat, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an den Besuch eines **Integrationskurses** geknüpft werden kann, wobei die Integrationsprojekte gegen den Willen der SVP weiterhin durch den Bund

finanziert werden.

Entgegen der Ratslinken, die diese Massnahme für fragwürdig hielt, nahm die grosse Kammer eine Bestimmung an, die von den Zivilstandsbehörden verlangt, keine Trauung vorzunehmen, wenn der Verdacht auf eine **Scheinehe** besteht. Solche Ehen sollen für ungültig erklärt werden. Überdies sollen an den **Flughäfen schärfere Kontrollen** durchgeführt werden. Fluggesellschaften, die Passagiere ohne Identitätspapiere transportieren, werden mit einer Busse von bis zu 5'000 Franken für jede beförderte Person bestraft. Auch Schlepper sollen härter angefasst werden. Auf Antrag der Mehrheit seiner Kommission und entgegen jenem von Bundesrat Christoph Blocher nahm der Nationalrat in die Vorlage auf, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht gegenüber ausländischen Mitarbeitenden mindestens zweimal verletzen, für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden können.

**Nach 30-stündigen Beratungen passierte das Gesetz mit 64 zu 48 Stimmen bei 55 Enthaltungen.** Einzig die CVP- und die EVP-EDU-Fraktion stellten sich geschlossen hinter die Vorlage. Die FDP manifestierte ihre Unzufriedenheit mit Enthaltung. Die SP stimmte mehrheitlich zu, vordergründig, um die Verhandlungen nicht zu blockieren, nach Ansicht von Beobachtern wohl eher, um nicht mit einer neuen Version des Gesetzes eine weitere Verschärfung zu riskieren. Die Grünen lehnten das Gesetz einstimmig ab, die SVP mit grosser Mehrheit.<sup>21</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.09.2005  
MAGDALENA BERNATH

In zweiter Lesung schloss sich der Nationalrat in den meisten Punkten dem Ständerat an. Er wollte jedoch die Erteilung von Arbeitsbewilligungen nicht mit der Schaffung von Ausbildungsplätzen verknüpfen. Und um Scheinehen zu bekämpfen, sollen ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern nur noch Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wenn sie mit diesen zusammen wohnen. Zudem müssen sie ihre Kinder, damit diese automatisch in den Besitz einer Niederlassungsbewilligung gelangen, bereits im Alter von höchstens 12 statt 14 Jahren nachziehen. Bezüglich Zwangsheiraten folgte die grosse Kammer nicht dem Entwurf des Ständerates, sondern überwies ein Postulat ihrer SPK, welches die Überprüfung von entsprechenden straf- und zivilrechtlichen Sanktionen verlangt. Bei den Artikeln betreffend die Teilrevision des Asylgesetzes (Nothilfe und Zwangsmassnahmen) scheiterte die Linke mit ihren Anträgen, nochmals eine Differenz zu schaffen. Im restlichen **Differenzbereinigungsverfahren** billigte der Ständerat meist diskussionslos die Fassung der grossen Kammer. Das neue Ausländergesetz passierte die Schlussabstimmung im Nationalrat mit 106:66 Stimmen bei 10 Enthaltungen und im Ständerat mit 33:8 Stimmen bei 4 Enthaltungen.<sup>22</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 23.12.2005  
MAGDALENA BERNATH

SP und Grüne lehnten es aufgrund der ihrer Ansicht nach realitätsfremden Bestimmungen über den Familiennachzug, der hohen Hürden für nicht EU- resp. EFTA-Bürgerinnen und -Bürger, der Besserstellung von EU-Angehörigen gegenüber binationalen Schweizer Paaren und der fehlenden Regelung für Papierlose ab und kündigten an, es zusammen mit Solidarité sans frontières und dem Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten mit dem **Referendum** zu bekämpfen.<sup>23</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.09.2008  
MARIANNE BENTELI

Bei der Behandlung der Legislaturplanung 2007–2011 im Nationalrat verlangte die SVP-Fraktion die konsequente **Ausweisung von Ausländern**, welche kriminell werden, die christlich-abendländischen Werte nicht beachten oder die Sozialwerke missbrauchen. Zudem sei die Entwicklungszusammenarbeit an die Bedingung zu koppeln, abgewiesene Asylbewerber wieder aufzunehmen. Zu den Werten meinte Noser (fdp, ZH) als Vertreter seiner Partei, dass ganz klar sei, dass Ausländer die Gesetze des Landes zu befolgen haben, dass man von ihnen aber kein Glaubensbekenntnis verlangen dürfe. Der Antrag wurde mit 68 zu 40 Stimmen abgelehnt.<sup>24</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.06.2009  
ANDREA MOSIMANN

Im November verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Einführung von **biometrischen Ausländerausweisen**. Mit den geplanten Änderungen des Ausländergesetzes und des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich wird eine Verordnung der EU umgesetzt, welche die Schweiz aufgrund des Schengen-Abkommens übernehmen muss. Gemäss dem Entwurf sollen bei den neuen Ausweisen auf einem Datenchip ein Foto und zwei Fingerabdrücke gespeichert werden. Die erhobenen biometrischen Daten würden in das zentrale Migrationsinformationssystem aufgenommen.<sup>25</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.06.2009  
ANDREA MOSIMANN

Der Bundesrat legte im Berichtsjahr einen Gegenvorschlag zur **Volksinitiative der SVP „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“** vor. Mit dem Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes wird das Ermessen der Behörden beim Widerruf ausländerrechtlicher Bewilligungen bei schweren Straftaten oder erheblichem Betrug der Sozialhilfe eingeschränkt. Ausländer, die zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt werden oder ein Delikt begangen haben, das mit einer Mindeststrafe von einem Jahr sanktioniert wird, müssten die Schweiz grundsätzlich verlassen. Anders als bei der Volksinitiative wäre aber bei jeder Wegweisung der besonderen Lage der betroffenen Person und insbesondere dem „Non-Refoulement-Prinzip“ Rechnung zu tragen. Ausserdem soll für Ausländer die dem Personenfreizügigkeitsabkommen unterstehen, eine Ausnahme gelten: Ihnen dürfte das Aufenthaltsrecht nur entzogen werden, wenn eine hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung bestünde. Der Bundesrat will die Gesetzesrevision gleichzeitig nutzen, um die Bestimmungen zur Erteilung einer Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) zu verschärfen. Eine C-Bewilligung soll gemäss der Vorlage nur noch erteilt werden, wenn die betreffende Person integriert ist, die Regeln respektiert, die schweizerischen Werte anerkennt und eine Landessprache beherrscht.<sup>26</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.06.2009  
ANDREA MOSIMANN

Dieser **indirekte Gegenvorschlag** wurde einzig von der CVP begrüsst. Die FDP hätte eine klarere Definition der Ausschaffungsgründe gewünscht und die SVP kritisierte die zahlreichen Ausnahmemöglichkeiten und Kann-Formulierungen des Entwurfs. Der SP wiederum waren die geplanten Bestimmungen zu restriktiv. Sie bemängelte ausserdem die zweite Änderung, mit der die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung an eine gute Integration geknüpft werden soll. Wie auch die Grünen und der Evangelische Kirchenbund befürchtet sie, dass das Kriterium der Landessprache zu viel Gewicht erhalte, wodurch Menschen aus bildungsfernen Kreisen benachteiligt würden.<sup>27</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 11.12.2009  
ANDREA MOSIMANN

In der Wintersession beschloss der Ständerat mit 30 zu 6 Stimmen, die Parlamentsdebatte über die Volksinitiative zu verschieben. Er folgte dabei dem Antrag seiner Staatspolitischen Kommission, welche die **Gültigkeit des Volksbegehrens** erneut überprüfen und allenfalls einen direkten Gegenvorschlag ausarbeiten will. Im November hatte die Kommission noch dafür plädiert, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und sie dem Volk ohne direkten Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Kommissionspräsident, Hansheiri Inderkum (cvp, UR), begründete diesen Sinneswandel damit, dass sich die Ausgangslage seit Annahme der Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“ verändert habe, unter anderem werde seither diskutiert, wie mit Initiativen umgegangen werden solle, deren Umsetzung mit Verfassungs- oder Menschenrechten kollidiere.<sup>28</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.03.2010  
ANDREA MOSIMANN

Das Parlament befasste sich im Berichtsjahr erneut mit der **Volksinitiative der SVP „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“**. Diese verlangt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die wegen bestimmter Straftaten verurteilt worden sind oder missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder Sozialhilfe bezogen haben, alle Aufenthaltsansprüche verlieren und aus der Schweiz ausgewiesen werden. Im Dezember 2009 hatte der Ständerat die Vorlage an seine Staatspolitische Kommission zurückgewiesen, damit sich diese erneut mit der Frage der Gültigkeit sowie eines direkten Gegenvorschlags auseinandersetzen konnte. In der Frühjahrsession erklärte der Rat die Volksinitiative nach einer intensiven Debatte für gültig und hiess einen von seiner vorberatenden Kommission ausgearbeiteten Gegenentwurf unverändert gut. Dieser verlangt eine Ausschaffung nur bei schweren Delikten, allerdings nicht nur bei Verstössen im Bereich der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe, sondern auch bei schweren Wirtschaftsdelikten. Ausserdem wird die Beachtung der Grundrechte und der

Verfassung explizit vorgeschrieben und der Entwurf enthält eine Bestimmung zur Integrationsförderung.<sup>29</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 08.06.2010  
ANDREA MOSIMANN

Das Geschäft ging wieder zurück an den Ständerat. Dieser hiess einen Antrag von Jean-René Fournier (cvp, VS) gut, mit dem die Bestimmung gestrichen wurde, die dem Bund eine periodische Kontrolle über die Integrationsfortschritte der Kantone erlaubt hätte. Der **Integrationsartikel** war im Vorfeld der Beratungen im Ständerat von den Kantonen heftig kritisiert worden, weil sie eine Bevormundung durch den Bund befürchteten.<sup>30</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 08.07.2010  
ANDREA MOSIMANN

Der Bundesrat verzichtete darauf, dem Parlament eine Ergänzung des Strafgesetzbuches vorzulegen, die jede öffentliche **Verwendung rassistischer Symbole** strafbar machen würde. Der Entwurf war in der Vernehmlassung auf Widerstand gestossen. Etliche Teilnehmer gaben zu bedenken, dass es bei der Anwendung, speziell etwa bei der Auslegung von Begriffen, zu Schwierigkeiten käme. Sie bemängelten, die Ausdrücke „rassistische Symbole, insbesondere des Nationalsozialismus oder Abwandlungen davon“ seien zu wenig bestimmt. Diese Einwände mit Blick auf die Praxis scheinen für das Justiz- und Polizeidepartement massgeblich gewesen zu sein, um von der geplanten Gesetzesänderung abzusehen. Die Rassismuskommission und die Stiftung gegen Rassismus bedauerten diesen Entscheid.<sup>31</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 18.12.2010  
ANDREA MOSIMANN

Für die **Ausarbeitung eines Ausführungsgesetzes** zur Ausschaffungsinitiative setzte die neue Justizministerin Simonetta Sommaruga eine Arbeitsgruppe ein, in welche sie auch zwei Mitglieder aus dem Initiativkomitee einbinden wollte. Das Gremium, welches vom ehemaligen Direktor des Bundesamts für Justiz, Rechtsprofessor Heinrich Koller, geleitet wird, muss Lösungen aufzeigen, wie mögliche Konflikte mit der Verfassung und internationalen Abkommen gemildert oder verhindert werden können. Die SVP forderte die Justizministerin auf, das Mandat der Arbeitsgruppe anzupassen. Sie störte sich daran, dass das Gremium alle Entscheidungen im Konsens treffen müsse und kritisierte auch, dass die Beratungen vertraulich sein sollten und nur das Justizdepartement die Öffentlichkeit hätte informieren dürfen. Nachdem die Justizministerin diesen Forderungen der SVP entsprochen hatte, schickte die Partei die zwei Juristen Gregor Rutz (ZH) und Manuel Brandenburg (ZG) in die Arbeitsgruppe.<sup>32</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.12.2011  
ANITA KÄPPELI

In der Frühjahrsession wurde die Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates für die Ausarbeitung eines **Integrationsrahmengesetzes** vom Ständerat beraten. Da die Integration von Ausländern eine Querschnittsaufgabe darstellt, legte der Bundesrat in seinem Bericht dar, dass nicht nur das Ausländergesetz, sondern 16 weitere, sehr diverse Gesetzestexte – vom Jugend- und Kulturförderungsgesetz bis hin zum Raumplanungsgesetz – einer Ergänzung bedürften. Trotz Widerstand seitens der SVP wurde der Vorstoss Ende des Vorjahres vom Nationalrat gutgeheissen. Bei den Beratungen im Ständerat gab es zwei Anträge. Die ständerätliche Sicherheitspolitische Kommission (SPK-SR) forderte eine Anpassung des Motionstextes, so dass die Integration auch im Ausländergesetz festgeschrieben werden könnte. Wie Kommissionssprecher Büttiker (fdp, SO) betonte, berücksichtige dieser Vorschlag die Bedenken der Kantone, die eine Beschränkung ihrer Kompetenzen im Integrationsbereich befürchteten. Der zweite Antrag im Ständerat stammte von der Minderheit Reimann (svp, AG) und forderte die Ablehnung der Motion. Nach Ansicht dieser Minderheit habe das Volk seinen Willen klar kundgetan, indem es den Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative verworfen hatte, der verschiedene Integrationsmassnahmen vorgesehen hätte. Bei der eingehenden Diskussion in der kleinen Kammer erhielt der Entwurf der SPK-SR sowohl von Bundesrätin Sommaruga als auch von links-liberalen Rednern Zustimmung. Ständeräte, welche den Minderheitsantrag begrüsst, taten dies im Namen der Kantone, welche sich, wie durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) kommuniziert, gegen neue Bundeskompetenzen im Integrationsbereich wehrten. Deren ablehnende Haltung gegenüber dem Gesetzesvorschlag sei zu respektieren und zudem seien sie bereits heute im Bereich der Integration sehr aktiv. Dennoch wurde der abgeänderte Motionstext mit 22 zu 12 Stimmen angenommen. Ende des Berichtsjahres fand im Nationalrat die Differenzenbereinigung statt. Die Mehrheit forderte die Zustimmung zum abgeänderten Entwurf des Ständerates, während die Minderheit Fehr (svp, ZH) die Ablehnung befürwortete, da die Bemühungen der Schweiz im Bereich der

Integrationsförderung bereits ausreichend seien und die Hauptverantwortung zur Integration bei den Ausländern selbst liege. Dieser Minderheitsantrag erhielt jedoch nur 42 Stimmen, praktisch ausschliesslich aus der SVP-Fraktion, und wurde zugunsten des Antrags der Mehrheit, welcher 108 Stimmen erhielt, verworfen. Damit wurde die abgeänderte Motion an den Bundesrat überwiesen. Gleichzeitig wurde im Nationalrat eine parlamentarische Initiative der FDP-Fraktion mit ähnlichem Wortlaut zurückgezogen.<sup>33</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 31.12.2011  
ANITA KÄPPELI

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eröffnete gegen Jahresende das Vernehmlassungsverfahren für die Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG). Laut EJPD seien die Bestimmungen dieses Gesetzes an den **Integrationsplan des Bundes** anzupassen, welcher eine verbindlichere Integration nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ festschreiben möchte.<sup>34</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 05.12.2012  
EMILIA PASQUIER

Au cours de l'année sous revue, les **travaux de mise en œuvre de l'initiative pour le renvoi**, initiative acceptée par le peuple en 2010, n'ont pas satisfait les membres de l'UDC à l'origine du texte. En effet, le Conseil fédéral a mis en consultation deux variantes: une première variante qui s'éloigne du texte de l'initiative, mais qui évite une trop grande incompatibilité avec la Convention Européenne des droits de l'homme et la libre circulation des personnes, et une deuxième variante, proposée par l'UDC, qui suit minutieusement le texte de l'initiative UDC, mais qui semble incompatible avec le droit international. Afin d'imposer sa propre interprétation de la mise en œuvre et de mettre le gouvernement sous pression, l'UDC a ainsi lancé une initiative populaire fédérale « pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) ». Le texte a été déposé à la Chancellerie fédérale à la fin de l'année en question.<sup>35</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 31.12.2012  
EMILIA PASQUIER

Lors de la modification de la loi sur les étrangers, le Conseil fédéral a instauré des amendes pouvant s'élever jusqu'à 16 000 francs, afin de sanctionner les **compagnies aériennes qui transportent des passagers n'étant pas en possession de papiers valides** pour entrer sur le territoire suisse.<sup>36</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 08.03.2013  
EMILIA PASQUIER

En mars, le Conseil fédéral a publié un message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers. Le gouvernement souhaite condamner les **entreprises de transport aérien acheminant des passagers n'étant pas en possession de papiers valides** pour atterrir sur le sol helvétique. Grâce à ces modifications légales, l'Office fédéral des migrations pourra demander aux entreprises de transport de transmettre les données des voyageurs issus d'Etats non-membres de Schengen.<sup>37</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 11.12.2013  
EMILIA PASQUIER

L'**intégration** est l'objectif affirmé de la révision partielle de la loi sur les étrangers. Le Conseil fédéral a précisé ses intentions dans un message publié en mars 2013. Ainsi, les étrangers bien intégrés auraient dorénavant droit à une autorisation d'établissement après avoir résidé 10 ans en Suisse. Les cantons garderaient la possibilité d'accorder cette autorisation après 5 ans en cas de bonne intégration. Le regroupement familial serait également conditionné à la maîtrise d'une langue nationale ou, au minimum, à la volonté d'apprendre (par le biais d'un programme d'encouragement) une langue nationale. L'intégration linguistique serait également renforcée par le programme d'encouragement national « fide ». En cas de mauvaise intégration, les autorités pourraient conclure une convention d'intégration. Et en cas de non-respect de cette convention, l'autorisation de séjour pourrait être retirée. La commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP CE) a salué l'approche générale de cette révision partielle, mais a également apporté des modifications discutées lors du débat au Conseil des Etats. C'est en hiver que ce dernier s'est penché sur la modification de la loi. Une minorité Föhn (udc, SZ) a tout d'abord proposé de refuser l'entrée en matière. Cette minorité a été défaite par 29 voix contre 11 et 1 abstention. Le Conseil des Etats a ensuite modifié la proposition du Conseil fédéral sur avis de sa commission. Alors que le Conseil fédéral, soutenu par une minorité Stöckli (ps, BE), souhaitait accorder aux personnes qui assurent un enseignement religieux une dispense de communiquer dans une langue nationale, le Conseil des Etats s'est opposé à cette mesure. Le Conseil des Etats a également rejeté une proposition de minorité Engler (pdc, GR), déposée sous l'impulsion des cantons, qui souhaitait biffer le devoir



des cantons de systématiquement contrôler le degré d'intégration des étrangers souhaitant prolonger leur autorisation de séjour. Sur la question du droit à l'autorisation de séjour après 10 ans de résidence, les sénateurs ont, là aussi, suivi leur commission. Alors que le Conseil fédéral souhaitait donner aux personnes bien intégrées le droit d'obtenir une autorisation de séjour après 10 ans de résidence sur le territoire suisse, la CIP CE a préféré conserver le droit en vigueur qui donne la possibilité aux autorités de délivrer une telle autorisation. Résumé avec les termes du président de la commission, Robert Cramer (verts, GE), la commission a préféré une « Kann-Vorschrift » à une « Muss-Vorschrift ». L'étranger a donc la possibilité d'obtenir une possibilité de séjour, il n'y a cependant pas « droit ». Concernant l'attribution de l'encouragement à l'intégration, les sénateurs ont débattu de la question suivante : quels acteurs politiques doivent être entendus avant de décider des bénéficiaires de l'attribution de l'encouragement? Bien que la commission souhaitait limiter la participation aux cantons, la conseillère nationale Pascale Bruderer Wyss (ps, AG) a proposé d'intégrer également les associations intercommunales. C'est par 19 voix contre 13 que le Conseil des Etats a suivi la politicienne argovienne. Au vote sur l'ensemble, le texte a été adopté par 24 voix contre 7 et 4 abstentions. Le Conseil national devra encore se prononcer [9].<sup>38</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 13.12.2013  
EMILIA PASQUIER

Le Conseil national s'est exprimé au sujet du **traité avec le Kosovo sur le transfert de personnes condamnées**. Le but de ce traité est de permettre le transfert de personnes condamnées afin que ces dernières purgent leur peine dans leur pays d'origine. Cet accord permettrait ainsi une meilleure réinsertion des détenus et un désengorgement des milieux carcéraux en Suisse. Le Conseil national a suivi les arguments du gouvernement et a adopté le traité à l'unanimité moins 40 abstentions issues du groupe socialiste et du groupe des Verts. C'est ensuite à l'unanimité que le Conseil des Etats a corroboré cette décision.<sup>39</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 02.06.2014  
SOPHIE GUIGNARD

En mars 2013, le Conseil fédéral avait approuvé le message et le projet de loi relatifs à la modification de la loi sur les étrangers (LEtr), dont l'objectif affirmé est l'**intégration**. Ce projet avait été accepté, avec uniquement quelques modifications, par le Conseil des Etats. Suite à l'adoption le 9 février de l'initiative populaire "contre l'immigration de masse", les chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral le projet de modification, en lui demandant de prendre en compte la modification de la Constitution par l'article 121a ainsi que d'intégrer au projet cinq initiatives parlementaires en suspens depuis un certain temps. Quatre d'entre elles ont été proposées par le député Philipp Müller (plr, AG). La première exigeait la possibilité de remplacer une autorisation d'établissement par une autorisation de séjour, voire même l'octroi d'autorisation de séjour à l'année pour les étrangers refusant de s'intégrer. Le regroupement familial pourrait selon cette initiative également être limité en cas de déficit d'intégration. Le Conseil fédéral était d'avis que cette proposition d'"autorisation de séjour à l'essai" était superflue, les adaptations prévues par le projet mettant déjà suffisamment l'accent sur l'intégration. Ensuite, l'initiative parlementaire Pfister (pdc, ZG) réclame une concrétisation légale de l'intégration, qui se traduirait par une autorisation de séjour délivrée que sous certaines conditions, comme par exemple de bonnes connaissances dans l'une des langues nationales. L'initiative prévoit également la possibilité de retrait de l'autorisation de séjour en cas de positions fondamentalistes ou de points de vue contradictoires avec le principe d'Etat de droit libre et démocratique. Au sujet de cette initiative, le Conseil fédéral recommande de ne pas légiférer davantage que la situation actuelle qui prévoit déjà des mesures dans ce domaine. La troisième initiative parlementaire entrant en compte dans le projet de révision de la loi sur les étrangers est un projet visant à interdire le regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires (PC). Le Conseil fédéral estime les durcissements des conditions du regroupement familial comme contre-productifs et rendant généralement le processus d'intégration plus difficile. De plus, il estime que l'application d'un tel projet n'aurait que des répercussions très limitées, ceci dû aux délais nécessaires à la perception des PC, qui dépassent généralement celui des autorisations de séjour de courte durée. Cette disposition a pourtant été intégrée à l'avant-projet, à la différence qu'elle ne concerne que les prestations complémentaires régies par le droit fédéral et n'inclut dès lors pas les prestations complémentaires fournies par certains cantons. La quatrième initiative parlementaire dont il est question dans le cadre du projet de révision de la loi sur les étrangers demande cette fois-ci une marge de manœuvre plus grande pour les autorités, à savoir qu'elles aient le droit de révoquer à tout moment l'autorisation d'établissement d'une

personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. Ainsi, même les étrangers séjournant en Suisse depuis plus de quinze ans pourraient se voir interdits de séjour si leurs revenus proviennent en trop grande partie de l'aide sociale. Le Conseil fédéral soutient cette initiative. Le dernier objet proposé par Philipp Müller plébiscite une harmonisation des dispositions liées au regroupement familial. C'est-à-dire que les exigences posées aux titulaires d'un permis d'établissement sollicitant le regroupement familial doivent être alignées sur celles posées aux titulaires d'une autorisation de séjour. Le Conseil fédéral, estimant que l'initiative parlementaire rend les dispositions liées au regroupement familial plus cohérentes, propose de soutenir cette initiative, soulignant l'importance de la mettre en œuvre en tenant compte de l'initiative contre le regroupement familial en faveur des bénéficiaires de prestations complémentaires (exposée plus haut). L'avant-projet a été renvoyé au Conseil fédéral par le Conseil national en mars de l'année sous revue, puis le Conseil des Etats y a adhéré en juin de cette même année. Il appartient maintenant au Conseil fédéral d'adopter un message additionnel relatif à ce projet.<sup>40</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 20.06.2014  
SOPHIE GUIGNARD

Suite au message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi sur les étrangers de mars 2013, le Conseil des Etats s'est penché sur l'article concernant une prise de sanctions plus efficace envers les **entreprises de transport aérien acheminant des passagers n'étant pas en possession de papiers valides** pour atterrir sur le sol helvétique. Grâce à cette modification, l'Office fédéral des migrations pourrait demander aux compagnies de lui transmettre les données de ces voyageurs. Le texte prévoit aussi de sanctionner les compagnies facilitant l'arrivée en Suisse de passagers sans documents de voyage valables. Le Conseil fédéral n'avait pas prévu le caractère obligatoire de l'amende imposée à ces compagnies. Le Conseil des Etats y a été favorable par 35 voix sans opposition. La chambre basse a suivi l'avis des sénateurs. La loi a alors été adoptée au vote final le 20 juin 2014.<sup>41</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 16.12.2016  
SOPHIE GUIGNARD

Suite à la publication du message additionnel par le Conseil fédéral le 4 mars 2016, le Conseil national s'est de nouveau attelé à la réforme de la loi sur les étrangers (LEtr) dont l'objectif principal est l'encouragement de l'**intégration**. Lors du débat à la chambre du peuple, les députés ont encore durci le projet du Conseil fédéral. Le permis de séjour (permis B) serait désormais conditionnel à une intégration réussie, tout comme le permis d'établissement (permis C) pourrait être remplacé par un permis de séjour (renouvelable chaque année). La réobtention d'un permis d'établissement serait soumise à un délai de trois ans. En ce qui concerne le regroupement familial, les conditions pour les détenteurs d'un permis C seraient les mêmes que pour les permis B, à savoir une situation financière excluant l'aide sociale ou les prestations complémentaires, un logement jugé approprié ainsi que la maîtrise de la langue nationale parlée dans la région d'établissement. A été évoquée l'éventualité de supprimer le droit au regroupement familial pour les personnes admises provisoirement. Celle-ci a été balayée par 104 voix contre 8, les partis de la gauche et du centre arguant que cela contrevient au droit fondamental à la vie de famille. Pour adapter le projet de loi au nouvel article 121a de la Constitution, accepté par la population dans le cadre de l'initiative "contre l'immigration de masse", le Conseil fédéral propose de supprimer la taxe spéciale que doivent verser les personnes relevant du domaine de l'asile souhaitant exercer une activité lucrative. De même, l'obligation d'autorisation pour les étrangers admis à titre provisoire ainsi que les réfugiés reconnus serait remplacée par une obligation d'annonce de la part des employeurs. Ces deux mesures ont pour but de favoriser l'emploi des travailleurs indigènes. La suppression de la taxe a obtenu l'aval de la chambre basse, mais la confiscation des biens matériels des personnes relevant du domaine de l'asile est maintenue. De plus, la Confédération devrait contribuer à l'intégration dans les cantons par le versement de forfaits ou le financement de programmes. Cette contribution financière ne serait en revanche pas demandée aux employeurs. De retour aux États, le projet a subi un nouveau tour de vis. Les propositions du Conseil national ont été dans l'ensemble acceptées. En revanche, le délai pour l'obtention d'un nouveau permis d'établissement en cas de perte suite à un déficit d'intégration doit selon les sénateurs passer à cinq ans. Cette modification a été acceptée par leurs homologues du Conseil national et la nouvelle mouture du projet a été acceptée en votation finale le 16 décembre 2016. Le national l'a plébiscitée à 130 voix contre 67, sans abstention. Aux États, le projet a passé la rampe avec 37 voix contre 5, et une abstention. Dans les deux cas, les voix opposées provenaient du groupe UDC.<sup>42</sup>



Après près d'une année de travail en chambres, le Parlement a mis sous toit la **mise en œuvre de l'initiative «contre l'immigration de masse»**. En mars 2016, le Conseil fédéral présentait plusieurs projets de loi, visant à concilier le verdict des urnes aux traités liant la Suisse à l'Union européenne. Le paquet comprenait quatre mesures phares, à savoir une clause de sauvegarde unilatérale en cas de dépassement de quotas d'immigration décidés par la Suisse, une meilleure exploitation de la main d'œuvre indigène, et particulièrement des personnes relevant du domaine de l'asile avec droit de séjour, la possibilité d'empêcher les personnes étrangères au chômage de bénéficier de l'aide sociale ainsi que l'extension de l'accord sur la libre circulation (ALCP) à la Croatie, condition sine qua non posée par l'UE pour que la Suisse puisse réintégrer le programme de recherche Horizon 2020.

Premier à se prononcer, le 21 septembre 2016, le Conseil national a immédiatement décidé en septembre de la même année de supprimer la clause de sauvegarde, estimant celle-ci trop dangereuse pour les relations bilatérales, déjà fortement influencées par le vote sur le Brexit en Grande-Bretagne. C'est pour la même raison que l'extension de la libre-circulation à la Croatie a obtenu l'aval des députés. Pour favoriser la main d'œuvre indigène, le National a proposé que les employeurs pourraient devoir d'abord annoncer les postes vacants aux offices régionaux de placement. En outre, en cas de problèmes économiques et sociaux importants, le Conseil fédéral devrait proposer des mesures de correction, en accord avec un comité mixte suisse/UE. Enfin, pour éviter les abus à l'aide sociale, les personnes étrangères au chômage durant leur première année de séjour en Suisse devraient quitter le pays dans les trois mois. Le projet du Conseil fédéral en comptait six.

Le Conseil des Etats, en novembre 2016, souhaitait aussi sauvegarder les bilatérales. Il a néanmoins proposé que les employeurs doivent non seulement communiquer les postes vacants, convoquer des chômeurs et chômeuses indigènes aux entretiens d'embauche et communiquer les raisons d'un éventuel refus. Par contre, le délai pour les personnes au chômage devant quitter le pays doit, selon les représentants des cantons, rester fixé à six mois.

La chambre basse a accepté en décembre 2016 ces deux modifications et souhaité qu'il soit écrit dans la loi que les éventuelles mesures correctives du Conseil fédéral doivent respecter les traités internationaux. Le Conseil des Etats a rejeté cette dernière demande quelques jours avant le vote final, qui a eu lieu le 16 décembre de la même année.

Au National, le projet a été accepté par 98 voix contre 67. L'ensemble du camp UDC a refusé en bloc, tandis que 33 parlementaires des rangs du PDC, du PLR et du PBD se sont abstenus. Aux Etats, même répartition partisane: 24 voix pour, 5 contre (groupe UDC) et 13 abstentions (PDC, PLR, PBD).

L'Union démocratique du centre avait tout au long du débat en chambre montré son désaccord avec la direction prise par le Parlement. Selon elle, le projet de mise en œuvre est un signe de mépris envers la volonté du peuple. Les députés et députées agrariennes se sont livrées à un coup d'éclat le jour du vote. Ils ont brandis des pancartes sur lesquelles on pouvait lire «L'immigration de masse continue» et «Violation de la Constitution». L'union agrarienne a cependant annoncé qu'elle renonçait à un référendum. Le PDC s'est également distingué durant le débat, se retrouvant minoritaire avec l'UDC lors du vote de nombreux points, notamment sur la préférence nationale et la possibilité pour le Conseil fédéral de décider de mesures sans en référer au Parlement si les effets visés par la nouvelle loi ne sont pas atteints.

Dans l'opinion publique également des réactions se sont faites sentir. Si le résultat de la votation du 9 février 2014 avait été un choc pour une partie de la population, le long feuilleton de la discussion de sa mise en œuvre a également tenu la population en haleine, comme en témoignent les nombreux articles dédiés au sujet. Le feuilleton se poursuivra d'ailleurs avec l'initiative RASA, qui vise à biffer l'article constitutionnel sur l'immigration de masse.<sup>45</sup>

Un comité hétéroclite, chapeauté par le constitutionnaliste Andreas Auer, financé entre autres par le milliardaire Hansjörg Wyss et l'avocat d'affaires et professeur Peter Nobel, comptant parmi ses membres l'ancienne présidente de la Confédération Micheline Calmy-Rey, l'auteur marxiste Beat Ringger, l'ancien président du Tribunal fédéral Giuseppe Nay, l'artiste Pipilotti Rist, le clown Dimitri, des chefs et cheffes d'entreprises, médecins, étudiantes et étudiants, la Fédération des entreprises romandes et le syndicat des services publics, a réuni en octobre 2015 plus de 100'000 signatures. Une organisation de récolte qualifiée par beaucoup comme professionnelle, qui a pour but de proposer une issue au vote sur l'initiative "contre l'immigration de masse". Cette nouvelle initiative a été baptisée RASA, pour Raus Aus der Sackgasse, Sortons de l'impasse ou Fuori dal vicolo cieco.

L'initiative exige d'abroger les art. 121a et 197, ch. 11 de la Constitution, pour revenir à la situation telle qu'elle était avant la votation du 9 février 2014. Selon le comité de **RASA**, l'initiative permettrait de sauvegarder les accords bilatéraux avec l'UE, qui pourraient être menacés par la mise en œuvre du vote du 9 février. Le Conseil fédéral a édité le 26 avril 2017 un message recommandant le rejet de l'initiative, sans formuler de contre-projet. Selon le gouvernement, l'initiative RASA aurait pour conséquence d'annuler le mandat de gestion de l'immigration et d'instauration d'une préférence nationale, que visait l'initiative "contre l'immigration de masse". De plus, la mise en œuvre comme décidée par le Parlement en décembre 2016 permet déjà de préserver les bilatérales et tout particulièrement l'ALCP. La procédure de consultation de deux contre-projets alternatifs a montré qu'aucun ne remportait de succès; pour cette raison, le CF y a renoncé.

Premier conseil à se prononcer, le National a été le théâtre d'un débat de plus de cinq heures. La question de la démocratie y a été centrale, pour l'UDC comme pour les socialistes, il n'est pas acceptable de revenir sur une décision populaire, respectivement sur le travail du Parlement. C'était l'argument principal du groupe agrarien, qui a profité du débat pour redire son mécontentement quant à la loi d'application de l'initiative de 2014. Le parti socialiste s'est lui retrouvé face à un dilemme, dire non à l'initiative, c'est refuser de refuser un article de loi que ses membres dénoncent fondamentalement. Dès lors, l'abstention est le seul recours. Pour le PLR et le PDC, suite à la loi d'application, il n'y a plus d'impasse, et donc pas de raison de voter pour l'initiative. C'est ainsi que RASA a été refusée par 125 voix contre 17, avec 50 abstentions. Les 17 voix pour proviennent du groupe Vert'libéral, d'une partie du PBD et de quelques rose-verts. Trois contre-projets ont été proposés: l'UDC souhaitait une annulation des accords de libre-circulation sous un an et l'interdiction de conclure ou de modifier un traité international allant à l'encontre de l'article sur la gestion de l'immigration. Au contraire, le groupe rose-vert souhaitait un article de loi spécifiant que la Suisse doit gérer son immigration dans le cadre de ses obligations internationales. Le PBD et le PVL, eux, voulaient avant tout que la Confédération prenne en compte les intérêts globaux du pays, sans préciser de quelconques mesures d'accompagnement ou outils pour privilégier la main-d'œuvre indigène. Ces trois contre-projets ont été balayés.

Aux Etats, l'avis majoritaire était que l'initiative RASA était irréaliste et ajoutait de la confusion à un débat déjà complexe. L'un des seuls à la défendre, le Vert Robert Cramer (pes, GE) a tenu à attirer l'attention de ses collègues sur les dangers de s'habituer au non-respect de la Charte fondamentale en ne s'opposant pas aux décisions qui la mettent en danger. Sans succès, puisque 34 voix contre 6 ont rejeté l'initiative. Une minorité Caroni (plr, AG) a proposé un contre-projet, qui annulait la renégociation des traités contraires à la gestion de l'immigration, lui préférant la consigne de garder cette gestion en tête lors de la négociation de traités futurs. De nouveau, la chambre des cantons a exprimé un refus, par 29 voix contre 14.

Moins d'une semaine après ce débat, le 13 décembre 2017, le comité d'initiative a annoncé par communiqué son retrait.<sup>44</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 11.06.2018  
SOPHIE GUIGNARD

Lors de la session d'été 2018, le Conseil des Etats s'est prononcé sur un message du Conseil fédéral concernant la **loi sur les étrangers**, plus précisément les **normes procédurales et systèmes d'information**. Ce message règle les questions de séjour et de l'aide au retour, notamment pour les personnes concernées par le statut maintenant supprimé d'artistes de cabaret ainsi que la mise en œuvre de l'interdiction de voyager dans leur Etat d'origine ou de provenance pour les personnes réfugiées. Ainsi, le statut de réfugié sera perdu par toute personne retournant dans son pays, à moins qu'elle parvienne à prouver qu'elle a dû s'y rendre sous la contrainte. D'autres amendements, comme la possibilité de ne pas perdre son statut si la personne peut rendre vraisemblable sa volonté de ne pas se remettre sous la protection de son Etat, ou une interdiction de voyage étendue aux Etats limitrophes ont été refusés. De même, le PLR et l'UDC souhaitaient une interdiction de voyager générale pour l'ensemble des admissions provisoires, mais selon leurs co-parlementaires, c'était aller trop loin.

Par contre, la motion de Gerhard Pfister (pdc, ZG) demandant une interdiction pour les personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine a été acceptée. Pour inciter ces mêmes personnes à retourner volontairement dans leur pays une fois l'admission provisoire levée, il est prévu de leur étendre le droit à l'aide au retour, tout comme pour les prostituées qui ont subi une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle. L'aide sociale a également été discutée. Ainsi les personnes admises provisoirement, les réfugiées et réfugiés sous le coup d'une expulsion et les apatrides toucheront les mêmes prestations que les personnes reconnues comme réfugiées. Enfin, la poursuite pour séjour illégal ne pourra être

abandonnée par le juge qu'en cas de renvoi immédiat et non lorsque celui est prévu ou pendant.<sup>45</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 27.09.2018  
SOPHIE GUIGNARD

En automne 2018, ce fut le tour du National de se pencher sur la **loi sur les étrangers: normes procédurales et systèmes d'information**. Par 129 voix contre 57, il a été accepté que les personnes au statut de réfugié le perdent en cas de retour au pays. Des exceptions, autorisées en avance par le SEM, doivent toutefois rester possibles, selon la chambre basse. Le député Rutz souhaite étendre l'interdiction de voyager également aux pays limitrophes, mais sa proposition, considérée comme contraire au droit international, a été refusée. Il a également été question des apatrides, ces personnes qu'aucun Etat ne reconnaît, qui ne peuvent donc être renvoyées nulle part. Le Conseil national leur a accordé l'autorisation de travailler, répondant ainsi à l'argument qui disait que si elles ne pouvaient travailler, ces personnes seraient condamnées à toucher l'aide sociale. Cette position se trouve en divergence avec celle du Conseil des Etats. Le statut d'admission provisoire a également été évoqué. 153 voix contre 36 ont plébiscité une aide au retour également pour les personnes admises provisoirement et n'ayant pas demandé l'asile. La chambre du peuple souhaite également que les apatrides, les personnes admises provisoirement, et les réfugiés et réfugiées sous le coup d'une expulsion touchent les mêmes prestations que les réfugiés statutaires. La droite a tenté d'interdire les transferts d'argent vers leur pays aux personnes admises provisoirement, ce qui a été largement refusé.<sup>46</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 28.11.2018  
SOPHIE GUIGNARD

De retour au Conseil des Etats, la **loi sur les étrangers: normes procédurales et systèmes d'information** a été revue en fonction des divergences du Conseil national. La chambre haute a maintenu sa volonté de ne pas instaurer d'automatisme dans la perte de statut de réfugié pour les personnes retournées dans leur pays d'origine ou de provenance. En ce qui concerne l'interdiction des pays limitrophes, un compromis a été trouvé. Il serait par exemple possible d'interdire certaines régions à un groupe de personnes en particulier. Le cas de figure brandi par les parlementaires est celui des Érythréennes et Érythréens qui pourraient passer par l'Éthiopie. Des exceptions seraient toutefois admises. Enfin, les poursuites pénales pour séjour illégal devraient selon les sénatrices et sénateurs être systématiquement appliquées, à moins que l'exécution du renvoi se retrouve empêchée par ces démarches judiciaires.<sup>47</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 14.12.2018  
SOPHIE GUIGNARD

Après que le Conseil national a accepté, malgré les demandes de l'UDC, de transiger sur l'automatisme du retrait de statut, la **loi sur les étrangers: normes procédurales et systèmes d'information** a été acceptée en vote final. Elle a récolté aux États 36 voix pour, 2 contre (un PES et un UDC) et 5 abstentions (1 PLR, 1 PDC, 3 PS). Au Conseil national, l'opposition était plus forte (54 voix PS et PES), mais non suffisante, contre les 141 voix pour et l'unique abstention UDC.<sup>48</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 04.03.2019  
SOPHIE GUIGNARD

La Suisse a participé activement à l'élaboration du protocole d'amendement au Protocole additionnel à la **Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées**. Signé par la Suisse le 22 novembre 2017 à Strasbourg, ce protocole permet à l'Etat de condamnation de demander à l'Etat de nationalité de se charger de l'exécution de la peine. Ce dispositif permet d'éviter que les personnes condamnées restent impunies, dans le cas d'une fuite vers le pays de nationalité pour éviter la peine. Il permet également une meilleure réinsertion sociale pour les personnes de toute façon condamnées à l'expulsion vers leur pays de nationalité. Ces deux arguments ont recueilli l'unanimité chez les parlementaires des deux chambres, qui ont accepté l'amendement le 4 mars 2019 pour le Conseil national et le 4 juin suivant pour le Conseil des Etats.<sup>49</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 21.06.2019  
SOPHIE GUIGNARD

Les deux Conseils ont accepté en vote final le projet de protocole d'amendement au Protocole additionnel à la **Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées** le 21 juin 2019. Les deux chambres ont été unanimes et il n'y a pas eu d'abstention.<sup>50</sup>

En septembre 2019, le **Conseil national** s'est prononcé sur le message du Conseil fédéral relatif à l'initiative de limitation, lancée par l'UDC et l'ASIN. Le collège exécutif recommande de rejeter le texte, arguant qu'un renoncement à l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) menacerait trop sérieusement l'économie. Il pénaliserait non seulement les emplois, mais également les autres accords bilatéraux (relatifs aux obstacles techniques au commerce, aux marchés publics, à l'agriculture, à la recherche et aux transports aérien et terrestre). En effet, en cas d'abolition d'un des accords, les autres seraient automatiquement résiliés, en vertu de la clause dite «guillotine».

Le débat en chambre basse a duré en tout huit heures et a vu se succéder plus de 90 prises de parole. L'UDC, seule contre tous, a dressé de la Suisse du futur un tableau sombre et inquiétant. Si la Confédération helvétique ne parvient pas à gérer son immigration de manière raisonnable et autonome, elle s'expose à une Suisse à 10 millions d'habitant.e.s, avec une qualité de vie en chute libre, de l'insécurité, une augmentation des violences faites aux femmes, un bétonnage hors de contrôle, voire même le surgissement de bidonvilles dans les agglomérations. Pour illustrer ce scénario, le neuchâtelois Raymond Clottu (udc, NE) a récité la fable de La Fontaine, celle de la grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf, se terminant sur ces mots: «La chétive pécore s'enfla si bien qu'elle creva».

Les opposant.e.s au texte, reconnaissant de l'immigration qu'elle pose certains défis, ont surtout souligné l'importance des accords bilatéraux et des conséquences que leur abandon aurait sur l'économie. Pierre-Alain Fridez (ps, JU) juge l'initiative économiquement tellement aberrante qu'il soupçonne les «plus fins stratèges» de l'UDC de ne pas espérer sa mise en œuvre, mais de s'en servir uniquement pour créer un débat instrumentalisant une «xénophobie latente à des fins électorales».

Au terme de la joute verbale, le Conseil national **a refusé l'initiative de limitation par 142 voix contre 53 et 2 abstentions**, toutes deux à chercher dans les rangs de l'UDC.<sup>51</sup>

**Le Conseil des Etats a, à son tour, refusé l'initiative de limitation par 38 voix contre 4 et 3 abstentions.** Le débat a été sensiblement plus court que dans la chambre basse, avec seulement neuf prises de parole. Le débat a tourné autour des conséquences qu'aurait l'acceptation de l'initiative sur l'économie et les relations avec l'Union européenne. Les deux chambres ont procédé au vote final le 20 décembre 2019. Aux Etats, le texte a passé la rampe avec 37 voix contre 5 et 2 abstentions; 142 voix contre 53 et 2 abstentions pour le Conseil national. Il appartient désormais à la population de se prononcer sur l'initiative. Originellement fixée au 17 mai, la votation a été déplacée au 27 septembre 2020, en raison des mesures sanitaires relatives au coronavirus.<sup>52</sup>

## Asylpolitik

Im Juni unterzeichnete der Bundesrat ein **Rückübernahmeabkommen mit Algerien**. Es ist die erste derartige Vereinbarung mit einem Maghrebstaat. Das Abkommen muss noch vom Parlament genehmigt werden.<sup>53</sup>

1) BBl, 1992, III, S. 49 f.; Amtl. Bull. NR, 1992, S. 2673.

2) BBl, 1992, IV, S. 232 ff.; Amtl. Bull. StR, 1992, S. 666 f. und 1074; Amtl. Bull. NR, 1992, S. 1832 ff. und 2225.

3) BBl, 1993, I, S. 827 f.

4) Gesch.ber. 1993, S. 154; Presse vom 22.11.93.

5) NZZ, 7.6.94.4

6) Presse vom 1.6.95.; TA, 15.8. und 19.8.95; Presse vom 17.8. und 26.10.95; NZZ, 18.9.95; SHZ, 21.9.95; Bund, 30.10.95.

7) BBl, 1996, II, S. 1 ff.

8) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1279 ff.12

9) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1277 ff. Siehe auch SPJ 1995, S. 259.

10) Presse vom 8.8.97 (EAK); Amtl. Bull. StR, 1997, S. 1365 und 1367.

11) AB NR, 1998, S. 1011 ff.; AB SR, 1998, S. 58 ff.

12) AB NR, 1998, S. 1011 ff.; AB SR, 1998, S. 246

13) Amtl. Bull. StR, 1998, S. 537 f.16

14) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 1089 ff.

15) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 538 ff. und 549 f. Siehe SPJ 1997, S. 281 f.

16) Presse vom 6.7.00. (SHZ, 13.12.00)

17) Presse vom 15.11.00.

18) Presse vom 16.6.01. Vgl. SPJ 2000, S. 237 f.

19) AB NR, 2001, S. 642 f. und 1284 ff.; Bund, 8.6.01; LT, 11.6.01; Presse vom 12.6., 10.8., 23.8., 11.9., 25.9., 3.10. und 17.11.01; TA, 18.9. und 2.10.01. Vgl. SPJ 1999, S. 285 f.; NZZ, 18.7.01

20) BBl, 2002, S. 3709 ff.

21) AB NR, 2004, S. 633 ff., 648 ff., 673 ff., 708 ff., 739 ff., 1060 ff., 1112 ff. und 1134 ff.; Presse vom 3.5.-8.5., 16.6. und 17.6.04.

22) AB NR, 2005, S. 1214 ff., 1218 ff., 1255 (Po.), 1769 und 1995 ff.; AB SR, 2005, S. 975 ff., 1096 und 1218; BBl, 2005, S. 7365 ff.; Presse vom 29.9.05.

23) Presse vom 23.12.05.

- 24) AB NR, 2008, S. 706 ff.
- 25) BBl, 2009, S. 5072 (Vernehmlassung) und BBl, 2010, S. 51 ff. (Botschaft); NZZ, 25.6.09.
- 26) BBl, 2009, S. 572 (Vernehmlassung) und 5097 ff. (Botschaft) ; BaZ und NZZ, 15.1.09; Presse vom 25.6.09.
- 27) Lib. und NZZ, 16.4.09; SGT, 16.4. und 25.6.09.
- 28) AB SR, 2009, S. 1296 ff.; NZZ und TA, 14.11.09; SN, 8.12. und 11.12.09.
- 29) AB SR, 2010, S. 309 ff.; SGT und SN, 27.1.10; Presse vom 13.3.10.
- 30) AB SR, 2010, S. 502 ff.; TA, 7.6. und 8.6.10.
- 31) BBl, 2010, S. 4851 ff.; NZZ, 1.7. und 8.7.10. Siehe auch SPJ 2009, S. 229.
- 32) BaZ, 18.12.10; SoS, 18.12. und 24.12.10; LT, 24.12.10.
- 33) AB SR, 2011, S. 190 ff.; AB NR, 2011, S. 2096 f.
- 34) BBl, 2011, S. 8799.
- 35) FF, 2012, p. 6873ss.; LT, 29.12.12.
- 36) LT, 29.6.12.
- 37) FF, 2013, p. 2277ss., 4167s.
- 38) FF, 2013, p. 2131ss.; BO CE, 2013, p. 1122; Communiqué de presse du CF du 8.3.13.; Communiqué de presse de la CIP CE du 22.10.13
- 39) BO CN, 2013, p. 1262ss., 2233; BO CE, 2013, p. 1020s., 1171
- 40) BO CE, 2013, p. 1123 ss.; BO CE, 2014, p.386; BO CN, 2014, p.303; FF 2013, p.2179; FF, 2013, p.2131; lv. Pa. 08.406; lv. Pa. 08.420; lv. Pa. 08.428; lv. Pa. 08.450; lv. Pa. 10.485; Rapport explicatif du DFJP, février 2015
- 41) BO CE, 2014, p.285 s.; BO CE, 2014, p.700; BO CN, 2014, p.1038, ss.; BO CN, p.1300; FF, 2013, p.2277 ss.; FF, 2014, p.5017, ss.
- 42) BO CE, 2016, p. 1252; BO CE, 2016, p. 967 ss.; BO CN, 2016, p. 1296 ss.; BO CN, 2016, p. 2151 ss.; BO CN, 2016, p. 2313; Message additionnel concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (13.030)
- 43) BO CE, 2016, p. 1039 ss.; BO CE, 2016, p. 921 ss.; BO CE, 2016, p. 938 ss.; BO CN, 2016, p. 1496 ss.; BO CN, 2016, p. 1992 ss.; BO CN, 2016, p. 2137 ss.; AZ, 2.9.16; BaZ, SGT, 3.9.16; BaZ, NZZ, TG, 21.9.16; LT, TA, 22.9.16; AZ, TA, 1.12.16; AZ, LT, SGT, 6.12.16; NZZ, 7.12.16; TG, 8.12.16; LT, 12.12.16; BaZ, 14.12.16; Lib, 16.12.16; BaZ, LZ, TA, 17.12.16
- 44) AZ, LT, Lib, NZZ, 28.10.15; LMD, 2.1.17; Blick, 6.1.17; Lib, 7.1.17; BaZ, 14.1.17; SoZ, 15.1.17; Lib, 16.1.17; ZGZ, 19.1.17; NZZ, 25.1.17; BaZ, NZZ, 2.2.17; LT, 7.2.17; NZZ, 8.2.17; LT, 9.2.17
- 45) BO CE, 2018, p. 471 ss.
- 46) BO CN, 2018, p. 1651 ss.
- 47) BO CE, 2018, p. 846 ss.
- 48) BO CE, 2018, p. 1079; BO CN, 2018, p. 2150 ss.
- 49) BO CE, 2019, p. 256 ss.; BO CN, 2019, p. 1070 s.; BO CN, 2019, p. 2 s.
- 50) BO CE, 2019, p. 586; BO CN, 2019, p. 1364
- 51) BO CN, 2019, p. 1843 ss.; BO CN, 2019, p. 1855 ss.; TA, 26.9.19
- 52) BO CE, 2019, p. 1096 ss.; BO CE, 2019, p. 1278; BO CN, 2019, p. 2466
- 53) BBl 2006, S. 7797 ff.