

97.060

**«Für eine Regelung der Zuwanderung».
Volksinitiative**

**«Pour une réglementation de l'immigration».
Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. August 1997 (BBI 1997 IV 521)
Message et projet d'arrêté du 20 août 1997 (FF 1997 IV 441)

Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 16 décembre 1998

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» wurde am 28. August 1995 eingereicht. Somit muss die Bundesversammlung bis im August 1999 über deren Schicksal entschieden haben, sofern in jenem Zeitpunkt in den Räten kein Gegenprojekt in Behandlung steht. Das Hauptanliegen der Initiative ist es, den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung der Schweiz auf 18 Prozent zu begrenzen; das entspricht dem Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung im Zeitpunkt der Lancierung der Initiative. Heute beträgt dieser Anteil 19 Prozent.

Zusätzlich fordert die Initiative die Unterbindung von finanziellen Anreizen für den Verbleib in der Schweiz, die Möglichkeit einer Ausschaffungshaft für Weggewiesene und eine Behandlung von Inhaftierten in finanzieller Hinsicht, die nicht besser ausfallen darf als im Herkunftsland. Die ersten beiden Nebenanliegen der Initiative können inzwischen als erfüllt betrachtet werden.

Seit 1965 sind insgesamt sechs «Überfremdungs-Initiativen» eingereicht worden; das vorliegende Begehr stellt also die siebte Auflage des gleichen Themas dar. Dabei muss allerdings festgehalten werden, dass es sich hier um den massvollsten Vorstoß in dieser Richtung handelt. Er wurde auch nicht von den klassischen «Antiüberfremdungsparteien» lanciert, sondern von einem bürgerlichen Komitee aus dem Kanton Aargau, das differenziert und ohne fremdenfeindliche Nebentöne argumentiert.

Die Initiative geht bei der Berechnung des Ausländeranteils von anderen Vorgaben aus, als sie heute gelten. Im Unterschied zu heute will die Initiative hochqualifizierte Wissenschafter und Führungskräfte sowie Schüler und Studenten bei der Berechnung des Ausländeranteils ausklammern. Dafür sollen aber neu Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Kriegsvertriebene mit einem Aufenthalt in der Schweiz von mehr als einem Jahr dem Ausländerbestand zugerechnet werden. Die in der Initiative vorgesehene Übergangsregelung räumt für die Umsetzung des Anliegens eine recht hohe Flexibilität ein. Die Erreichung der 18-Prozent-Grenze hat nicht innerhalb eines fixen Zeitrahmens, sondern lediglich «so rasch wie möglich» zu erfolgen. Sofern ein allfälliger Geburtenüberschuss bei der ausländischen Wohnbevölkerung nicht durch freiwillige Auswanderung kompensiert werden kann, ist zudem ein befristetes Überschreiten der 18-Prozent-Grenze möglich.

Trotz der – zumindest auf den ersten Blick – zurückhaltenden Formulierung der Volksinitiative lehnt der Bundesrat das Volksbegehr ohne Gegenvorschlag ab. Seine diesbezügliche Botschaft datiert vom 20. August 1997. Das heisst, sie wurde erst zwei Jahre nach der Einreichung der Initiative vorgelegt, und der Bundesrat muss sich die Kritik gefallen lassen, dass er von den insgesamt vier Jahren, welche das Parlament zur Verabschiedung einer Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Verfügung hat, alleine für die Erarbeitung der Botschaft die Hälfte der Zeit beanspruchte.

Auch der Nationalrat hat sich für die Behandlung des Volksbegehrens reichlich Zeit genommen. Erst in der Dezemberession 1998 hat er das Geschäft im Plenum beraten. Dabei ist er dem Antrag des Bundesrates auf Ablehnung der Initia-

tive in der Gesamtabstimmung mit 130 zu 19 Stimmen bei 11 Enthaltungen gefolgt; und auch Ihre vorberatende Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag.

Der Hauptgrund für diese deutliche Stellungnahme – sowohl des Bundesrates wie auch des Nationalrates und Ihrer SPK – liegt vor allem in der fixen Prozentzahl, welche die Initiative in der Verfassung verankern will. In ihrer praktischen Auswirkung würde die Initiative auf eine Reduktion des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung durch freiwillige Auswanderungen hinauslaufen. Wäre aber z. B. der Geburtenüberschuss der ausländischen Wohnbevölkerung grösser als die Zahl der freiwilligen Ausreisen, dann dürften überhaupt keine neuen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden.

Beim heutigen Ausländeranteil von 19 Prozent müsste bei einer Annahme der Initiative gar eine deutliche Reduktion der Einwanderung und auch der Anzahl der bereits hier ansässigen Personen erzwungen werden. Dies aber hätte negative Auswirkungen auf die fundamentalen Bedürfnisse unserer Wirtschaft. Der notwendige Handlungsspielraum würde gänzlich wegfallen, ist doch bereits heute rund die Hälfte der Einwanderungen auf den nicht beeinflussbaren Familiennachzug zurückzuführen. Über den Familiennachzug kommen mehr Menschen in die Schweiz als über die Kontingente, die nur 20 Prozent ausmachen. Auch die Heiraten haben mit 20 Prozent einen beträchtlichen Anteil. Dazu kommen die Personen aus dem Asylbereich, deren Aufenthaltsdauer mit Blick auf die Lage im Herkunftsland nicht beliebig beschränkt werden kann.

Die Volksinitiative würde zu Schwierigkeiten bei der Einhaltung der von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen führen, einerseits im wirtschaftlichen Bereich – namentlich im Rahmen des Gats/WTO, aber auch bei den bilateralen Verhandlungen mit der EU über den gegenseitigen Personenverkehr – und andererseits im Bereich des humanitären Völkerrechtes.

Nach all dem Gesagten kann nicht verschwiegen werden, dass die Volksinitiative mit ihren grundsätzlich massvollen Forderungen in der Bevölkerung auf viel Verständnis stossen dürfte. Die mehrfach in Aussicht gestellte Stabilisierung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung ist in der Tat immer noch nicht ganz erreicht. Die Wahrnehmung in der Bevölkerung jedenfalls ist nicht entsprechend.

Die Volksinitiative entstand seinerzeit unter dem Eindruck der sehr starken Zunahme der Ausländerzahlen zu Beginn der neunziger Jahre. Die Zuwachsrate belief sich im Rekordjahr 1990 auf 5,7 Prozent oder rund 63 000 Personen. Man kann aber feststellen, dass seither doch eine ständige Abnahme der Zuwachsrate zu verzeichnen ist und seit drei Jahren praktisch eine Stabilisierung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung bei 19 Prozent erreicht wurde. Die Zahl der Saisoniers und Grenzgänger, die in der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nicht mit erfasst sind, geht ebenfalls deutlich zurück. Die Zahl der Saisoniers ist von fast 122 000 Saisoniers im August 1990 auf nur noch knapp 29 000 im August 1998 zurückgegangen, die Zahl der Grenzgänger im entsprechenden Zeitraum von 181 000 Grenzgängern auf gut 142 000 im Dezember des letzten Jahres.

Diese Entwicklung hat verschiedene Gründe. Sie ist einerseits auf die Massnahme des Bundesrates aus dem Jahre 1991 zurückzuführen, wonach neue Arbeitskräfte nur noch aus dem EU- und Efta-Raum sowie aus den übrigen traditionellen Rekrutierungsgebieten – also vor allem den USA und Kanada – anzuwerben sind, sofern es sich nicht um hochqualifizierte Personen handelt. Andererseits spielen dabei natürlich auch die rückläufige wirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundene Lage auf dem Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Die sechsjährige Rezession hat auch im Ausländerbereich deutliche Spuren hinterlassen.

Trotzdem: Die Volksinitiative wird einem weitverbreiteten Unbehagen in der Bevölkerung entgegenkommen, hat sich doch insbesondere die Lage im Asylbereich in der jüngeren Vergangenheit in verschiedener Beziehung zugespielt.

Unter diesem Aspekt ist es bedauerlich, dass wir auf Gesetzesebene keinen Vorschlag bereit haben, der den berechtig-

ten Anliegen der Volksinitiative entgegenkommt. Der Bundesrat hat uns aber glaubhaft versichert, dass an der Totalrevision des Anag gearbeitet wird und der Entwurf dafür nach den Sommerferien dieses Jahres in die Vernehmlassung geschickt werden soll. Die Verabschiedung der Botchaft zuhanden des Parlamentes könnte damit Mitte des Jahres 2000 erfolgen. Das wiederum würde bedeuten, dass zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» die Umrisse des neuen Anag und allenfalls weiterer Änderungen im Bereich zusätzlicher Gesetze bekanntsein dürften und als faktischer Gevenvorschlag vorgestellt werden könnten. Angesichts der fortgeschrittenen Zeit blieb der Kommission somit nichts anderes übrig, als sich mit dieser Zusicherung zufriedenzugeben.

Immerhin schlägt Ihnen die Kommission die Überweisung einer Motion vor, mit welcher sie den Auftrag an den Bundesrat bekräftigt, so rasch als möglich den Entwurf für eine Totalrevision des Anag aus dem Jahr 1931 vorzulegen. Gleichzeitig gibt sie die Ziele vor, an denen sich die Revision zu orientieren hat, und formuliert die Massnahmen, mit welchen diese Ziele zu erreichen sind. Auch die Kommission will keine unbegrenzte Zunahme des Ausländeranteils. Auch nach ihrer Überzeugung muss sich der Ausländeranteil auf einem Niveau stabilisieren, das Spannungen verhindert und die Integration der rechtmässig hier lebenden Ausländer möglich macht. Der Unterschied in der Haltung der Kommission ist, dass sie dafür keine Prozentzahlen in der Verfassung verankert haben will und dass die von ihr verfolgte Politik keinen neuen Verfassungsartikel erfordert, sondern sich auf die vorhandenen Grundlagen abstützen kann. Gleichzeitig muss diese Politik sich selbstverständlich im Rahmen der von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen bewegen sowie unter Beachtung der ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Interessen unseres Landes und der humanitären Tradition der Schweiz erfolgen. – Soviel zum Inhalt der Initiative.

Jetzt noch ein Wort zu den Motionen der Kommissionsminderheiten, die hier vorliegen; der Ratspräsident möchte die Geschäfte zusammen behandeln:

Ich möchte nicht der Begründung der Sprecher der Minderheiten vorgreifen, aber immerhin kurz festhalten: Der erste Satz der Motion der Minderheit Reimann enthält gegenüber jenem der Motion der SPK eine kleine Ergänzung; es handelt sich jedoch um eine rein redaktionelle, sprachliche Differenz. Selbstverständlich beinhaltet auch unser Auftrag, das Anag zu revidieren, die Möglichkeit, zusammen mit dem Anag gewisse Bestimmungen in anderen Gesetzen anzupassen, soweit dies erforderlich ist. Hier meinen wir genau das gleiche, auch wenn wir es etwas anders formulieren.

Ziffer 2bis der Motion der Minderheit Reimann besagt, dass der Familiennachzug für Personen, die ausserhalb der in Ziffer 1 erwähnten Kriterien stehen, auf das völkerrechtlich Zulässige zu beschränken sei. Wir haben in der Kommission über diese Frage diskutiert; auch die Kommissionsmehrheit ist grundsätzlich der Auffassung, dass die Schweiz beim Familiennachzug nicht grosszügiger sein soll als andere Länder. Das ist aber heute in der Schweiz sichergestellt; unsere Praxis des Familiennachzuges bewegt sich durchaus im Rahmen der Praxis anderer Länder. Bei den Kurzaufenthaltern sind wir sogar klar strenger, als das in anderen Ländern der Fall ist, wo auch bei Kurzaufenthaltern teilweise der Familiennachzug gewährleistet ist.

Nun haben wir bilaterale Verhandlungen, und in diesem Rahmen werden die Bedingungen gegenüber der EU beim Personenverkehr formuliert. Das beinhaltet selbstverständlich auch den Familiennachzug. In bezug auf die Regelung gegenüber «Drittstaedtern» sind auch in der EU noch nicht alle Fragen gelöst; diese werden im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages verbindlich geregelt. Aus diesem Grund wollte die Kommissionsmehrheit davon absehen, dem Bundesrat diesen Punkt als Motion zu überweisen; sie wollte ihm den Spielraum lassen, damit er im Rahmen der internationalen Regelungen so zurückhaltend tätig sein kann wie möglich. Der Bundesrat ist bereit, Zif-

fer 2bis in der Form eines Postulates entgegenzunehmen. Persönlich würde ich dieses Vorgehen begrüssen.

Zur Motion der Minderheit Aeby: Die Ziffern 1 und 4 dieser Motion sind inhaltlich identisch mit den Anliegen der Kommissionsmotion; diese beiden Punkte gehen in der Kommissionsmotion auf.

Bei den anderen Punkten möchten wir nicht, dass die von Herrn Aeby gewählten Formulierungen in der Motion enthalten sind, dies insbesondere nicht bei der Ziffer 5, wo es um die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten oder dritten Generation geht. Zwar findet auch die Kommissionsmehrheit, dieses Anliegen sei wichtig; selbstverständlich kann eine erleichterte Einbürgerung dazu beitragen, den Ausländerbestand zu stabilisieren oder sogar zu reduzieren. Aber dieser Vorstoß erfordert ein Vorgehen auf Verfassungsstufe, nicht ein Vorgehen im Rahmen des Anag; es entspricht auch nicht unbedingt der Zielsetzung der Initianten. Aus diesem Grunde möchten wir die Ziffer 5 der Motion der Minderheit Aeby mit Bezug auf die erleichterte Einbürgerung in einem separaten Verfahren angehen und nicht jetzt im Zusammenhang mit der Behandlung der Volksinitiative und der Überweisung der Motion. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Forster Erika (R, SG): Das Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber Ausländern ist teilweise gross. Das ist angesichts der Medienberichterstattung über Gewalttaten von Ausländern und der Erfahrungen der eigenen Kinder auf dem Schulhof und in Discos nicht erstaunlich. Allerdings werden Personen, die als Arbeitskräfte geholt wurden bzw. kamen, und Personen, die aus welchen Gründen auch immer versuchen, in unserem Land Asyl zu erhalten, oder gar Kriminaltouristen oft «in einen Topf» geworfen.

Grosse Aufmerksamkeit erhalten Straftaten, die von Ausländern verübt werden. 7 Prozent der Asylsuchenden werden gemäss einer Studie des Flüchtlingshilfswerkes straffällig; das ist alarmierend. Wir müssen leider auch feststellen, dass eine Gruppe von Asylsuchenden bzw. Ausländern eine erhöhte Gewaltbereitschaft an den Tag legt und sich europäischen Gepflogenheiten, z. B. im Umgang mit jungen Frauen, nicht anpasst. Es sind Leute, in deren Kulturkreis es üblich ist, Konflikte mit Gewalt zu lösen, wo das Recht des Stärkeren gilt und wo Familienehre sehr eng und vor allem ganz anders als bei uns beurteilt wird.

Dürfen wir aus diesen komplexen Situationen Pauschalurteile ableiten? Bietet die vorliegende Initiative das Instrumentarium zur Abhilfe? Das sind die Schlüsselfragen, die wir ernsthaft diskutieren müssen. Pauschalurteile sind hier wie andernfalls fehl am Platz. Die Schweiz ist in diesem Jahrhundert von einem Auswanderungs- zu einem klassischen Einwanderungsland geworden, in dem angeblich Milch und Honig fliessen. Zweifellos geht es uns wesentlich besser als vielen, die zu uns drängen. In der Vergangenheit haben wir von dieser Situation profitiert. Unsere Volkswirtschaft brauchte ausländische Arbeitskräfte, und wir haben sie aktiv rekrutiert, anfänglich in Norditalien, dann in Südalitalien, in Spanien und Portugal. Dass unser Saisonierstatut – neben Vorteilen in den sechziger und siebziger Jahren – spätestens seit Mitte der achtziger Jahre zunehmend Probleme schafft und längst hätte abgeschafft werden müssen, ist klar. Zahlreiche Kroaten, Slowenen, Serben und Kosovo-Albaner sind als Arbeitskräfte in unser Land eingereist und haben sich integriert. Sie leiden als Volksgruppe ebenssoehr wie wir Schweizer unter den Gewalttaten, dem Waffen- und Drogenschmuggel von Landsleuten und den Schlepperbanden.

Die hier sesshaft gewordenen Zuwanderinnen haben hier ihre Kinder geboren, die mit unseren Kindern aufwachsen, unsere Sprachen sprechen, unsere Schulen besuchen und die gleiche Sozialisation erfahren. Die Menschen, die in zweiter Generation hier leben, fühlen sich ebensoehr als Schweizer wie als Italiener oder Spanier.

Rund 585 000 der 1 500 000 der mit ausländischem Pass in unserem Land lebenden Menschen sind so weit integriert, dass sie die Voraussetzungen für den Erwerb des Schweizer



Bürgerrechtes problemlos erfüllen; ein Viertel von ihnen ist hier geboren; nach dem z. B. in den Vereinigten Staaten geltenden Recht des Geburtsortes wären sie Schweizer Bürgerinnen und Bürger. So empfindet auch eine Mehrheit unseres Volkes, die im Gegensatz zu den Ständen die erleichterte Einbürgerung für hier geborene Ausländer befürwortet hat. Es würde viel zur Entkrampfung der Diskussion beitragen, wenn wir diese Menschen als das betrachten würden, was sie sind: Inländer.

Auch viele der vorübergehend aufgenommenen Kriegsflüchtlinge aus Bosnien haben sich bei uns gut integriert, so dass ihre Rückschaffung in ein – wir wissen es – nach wie vor bürgerkriegversehrtes Land emotional grosse Mühe bereitet. Die Schweiz, auch das ist nichts Neues, verzeichnet im Vergleich zu den EU-Ländern einen überdurchschnittlichen Zustrom an Flüchtlingen aus Ländern, in denen es Krieg oder Bürgerkrieg gibt. Das ist, knapp und prägnant formuliert, ein Teil des Preises, den wir für das Abseitsstehen in bezug auf die EU bezahlen. Mit dem Amsterdamer Vertrag haben die Länder ihre Kooperation in den Bereichen Grenzsicherung, innere Sicherheit, justizielle Zusammenarbeit sowie Asyl- und Einwanderungspolitik erheblich verbessert und – was für die Schweiz relevant ist – in den ersten Pfeiler der EU-Verträge integriert. Damit sind für die Schweiz die Möglichkeiten der Assoziiierung sehr eingeschränkt und die Teilhabe an Schengener und Dubliner Abkommen massiv erschwert, wenn nicht unmöglich geworden. Soviel nur kurz und rudimentär zur Ausgangslage.

Die «Zuwanderungs-Initiative» hat keine einzige Antwort auf die oben angeführten Tatbestände. Sie nimmt ein Problem auf, das Bevölkerung und Parlament immer wieder beschäftigt und das sehr ernst zu nehmen ist. Sie bringt indessen mit der Festsetzung einer Limite des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung eine unsinnige Regulierung, welche den Bedürfnissen unserer Wirtschaft völlig zuwiderläuft, ohne einen nachhaltigen Beitrag zur Missbrauchsbekämpfung zu leisten. Die Initiative unterscheidet nicht zwischen Flüchtlingen gemäss Genfer Konvention und Zuwanderern aus wirtschaftlichen Motiven – was aufgrund von internationalem Recht zwingend ist. Sie verlangt, dass grundsätzlich keine neuen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden können, wenn die Geburtenzahl bei der ausländischen Wohnbevölkerung grösser ist als die Zahl der freiwilligen Ausreisen.

Mit Verlaub, ich finde, das ist absurd. Hier sei noch in Klammern darauf hingewiesen, dass die Genfer Konvention den Flüchtlingstatbestand nur für Menschen aus kriegsführenden Ländern kennt, jedoch nicht für solche aus Ländern, in denen Bürgerkrieg herrscht. Dies erklärt unter anderem, weshalb die Anerkennungsquote von Asylgesuchen so tief ist. Gleichzeitig wird klar, welch immenser Aufwand getrieben werden muss, um, wie es die Genfer Konvention auch verlangt, jeden Einzelfall abzuklären. Angesichts der neuen Formen der Bedrohung durch Bürgerkriege und ethnische Auseinandersetzungen besteht sicher auch hier Handlungs- und Anpassungsbedarf.

Eine zukunftsweisende Migrationspolitik muss, so meine ich, zunächst klar zwischen im Interesse des Zuwanderungslandes liegender Einwanderung von Ausländern einerseits und Flüchtlingsströmen bzw. Asylbewerbern andererseits unterscheiden. Eine zukunftsweisende Ausländerpolitik sollte deshalb anerkennen, dass es gerade für unser Land immer noch und in Zukunft – angesichts der demographischen Entwicklung – noch vermehrt eine erwünschte Zuwanderung gibt. Eine zukunftsweisende Ausländerpolitik sollte eine eigentliche Einwanderungspolitik nach klaren Kriterien definieren. Sie sollte endlich auch die erleichterte Einbürgerung für hier geborene Inhaber eines ausländischen Passes einführen, vom Saisonierstatut Abschied nehmen und der Personenfreizügigkeit der EU als Form der Deregulierung zustimmen. Wir sollten aber – ich habe bereits beim Thema Entwicklungspolitik darauf hingewiesen – viel mehr tun im Bereich der Vorbeugung, der Vermeidung von Migration durch effiziente Hilfe zur Selbsthilfe vor Ort. Migrationspolitik beginnt eben nicht erst an der gesicherten eigenen Grenze, sondern weit draussen in der Welt.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» zur Ablehnung zu empfehlen. Den Bundesrat bitte ich im Sinne der Motion der Kommissionsminderheit Reimann, die Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer schnellstmöglich anzugehen.

Reimann Maximilian (V, AG): Die Stossrichtung dieser Volksinitiative ist – ich möchte es einmal so ausdrücken – sicherlich alles andere als abwegig. Sie hat denn auch ihren Ursprung in meinem Kanton, dem Kanton Aargau, zwar nicht in meiner Partei, sondern bei der FDP, hauptsächlich bei der FDP des Bezirk Kulm. Nur schon das Zustandekommen dieser Initiative hat bei den letzten aargauischen Grossratswahlen vor zwei Jahren der FDP des Bezirk Kulm nachhaltigen Auftrieb gegeben. Diese Feststellung mache ich nüchtern und sachlich am Anfang dieses Votums.

Ebenso nüchtern und sachlich, aber mit allem Nachdruck möchte ich festhalten: Wer diese Initiative unterstützt, darf unter keinen Umständen der Fremdenfeindlichkeit bezichtigt werden. Die Initiative will eine Stabilisierung des ausländischen Bevölkerungsanteils auf einem sehr hohen Niveau, auf einem Niveau, das im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten und zu den übrigen europäischen Staaten – ausgenommen die Spezialfälle der Miniländer Liechtenstein und Luxemburg – ausserordentlich hoch ist. Von Fremdenfeindlichkeit könnte höchstens dann die Rede sein, wenn versucht würde, aufs europäische Mittel hinunterzugehen, das wäre im einstelligen Prozentbereich, etwa bei 8 Prozent. Aber das will ja niemand. Ausserdem peilt die Initiative weitere Massnahmen an, die dem Missbrauch im Ausländer- und insbesondere im Asylbereich effizient entgegenwirken dürften.

Dass die Initiative nach der Ablehnung im Nationalrat auch von unserem Plenum klar abgelehnt werden dürfte, war bereits in unserer Kommission ersichtlich. Wesentlich grösser – wenn nicht sogar mehrheitsfähig – dürfte die Akzeptanz des Volksbegehrens aber beim Souverän sein. Eine der beiden «Stimmen», die in der Kommission für Enthaltung plädierten – vorläufig zumindest –, stammte von mir. Störend ist für mich, dass die fixe Zahl von 18 Prozent in der Verfassung niedergeschrieben werden soll, auch wenn der Zeitraum, bis wann diese Limite erreicht werden soll, im Initiativtext bewusst offengelassen worden ist. Entscheidend für meine endgültige Stimmabgabe wird sein, welche Alternative das Parlament der Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» gegenüberstellen wird. Insbesondere soll auch die heutige unübersichtliche Zählweise ehrlicher werden. Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, Kriegsflüchtlinge und Schutzbedürftige müssen, zumindest als Fussnote, ebenfalls in die Statistik über die ausländische Wohnbevölkerung aufgenommen werden. Ich glaube, diese Transparenz sind wir unserer Bevölkerung schuldig.

Nicht in Frage kommt es für mich, die Volksinitiative dem Souverän ohne jeglichen Gegenvorschlag zu präsentieren. Leider hat man es verpasst – da liegt die Schuld primär beim Bundesrat –, rechtzeitig einen formellen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Die von unserer Kommission ausgearbeitete Motion 99.3033 weist in die richtige Richtung. Sie ist in der Fassung der Mehrheit aber noch zu wenig griffig. Sollte das Plenum aber auch der Motion 99.3034 der von mir angeführten Minderheit noch einigermassen gerecht werden, könnte ich mich einer Empfehlung für Ablehnung der Volksinitiative anschliessen. Mehr dazu dann aber bei der Bereinigung der drei Motionstexte.

Aeby Pierre (S, FR): La politique migratoire et la politique de l'asile ne peuvent être abordées sans mener une réflexion de fond sur l'ensemble de la politique intérieure et extérieure d'un Etat. Prendre position en la matière nécessite en outre, pour chaque individu, une démarche individuelle portant sur ses propres valeurs fondamentales.

Il nous appartient de nous engager pour une politique d'asile respectueuse des obligations internationales et des droits fondamentaux et de nous opposer aux fausses recettes qui voudraient faire cesser les migrations mondiales à nos frontières.

tières, au moyen de mesures répressives et restrictives et en vidant le droit d'asile de sa substance. Ce n'est pas en attisant la haine contre les requérantes et les requérants d'asile que l'on favorise l'entente et l'intégration entre les différentes cultures, ni que l'on résoudra la douloureuse question des réfugiées et des réfugiés dans le monde. Pour y parvenir, il faut des efforts communs renforcés au niveau international afin de prévenir les causes des migrations et afin de répartir les charges liées à la fuite massive de réfugiées et de réfugiés de la violence.

J'ai pu lire, comme vous, dans «24 heures» d'aujourd'hui les faits relatés par une journaliste qui concernent des faits divers inquiétants en Suisse romande aussi. On a trouvé des fausses demandes d'asile qui sont multicopiées en de nombreux exemplaires dans les cafés, dans les bureaux de l'administration et contre lesquels l'Etat de Vaud par exemple a dû sévir. Un municipal d'une localité romande s'est engagé dans la presse locale en faveur du marquage de la peau des requérants d'asile surpris en séjour illégal et qu'on refoule. Les exemples sont nombreux.

La position de la Suisse doit se fonder sur la conviction de principe que ni le cloisonnement ni la répression n'amèneront des solutions. Une politique de paix active, le dépassement du fossé croissant entre riches et pauvres, entre le Nord et le Sud, la maîtrise des conflits armés et des guerres civiles, le fait que la démocratie et les droits de l'homme s'imposent partout dans le monde sont les voies à suivre. Une Suisse ouverte au monde, à l'Europe, à d'autres cultures est un espoir pour notre jeunesse et une chance pour notre pays.

La Suisse reste aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, un des pays les plus prospères du monde. Depuis des décennies, la Suisse profite économiquement de travailleuses et de travailleurs étrangers auxquels elle a fait appel durant la haute conjoncture. Les milieux aujourd'hui partisans d'une politique migratoire restrictive sont les mêmes en grande partie que ceux qui profitent des travailleurs au noir et des requérants d'asile comme main-d'œuvre bon marché, et ils contribuent ainsi activement à faire pression sur les salaires et à dégrader les conditions de travail. La Suisse a aussi construit sa richesse au détriment parfois des pays non industrialisés du Sud; elle porte donc avec tous les autres pays riches et industrialisés du Nord une responsabilité particulière quant aux migrations de la planète, responsabilité qu'elle doit assumer. Quatre étrangers sur dix en Suisse sont originaires de pays non membres de l'Union européenne ou de l'AELE. Et encore, vous savez que ces statistiques sont faussées par le fait que nous avons une politique de naturalisation et une législation y relative extrêmement restrictives. Avec une politique de naturalisation facilité, notamment pour les jeunes étrangers ayant été élevés en Suisse, ces statistiques auraient un tout autre visage et il n'y aurait en tout cas pas de quoi s'alarmer. Durant les trente dernières années, les conflits armés (guerres, guerres civiles) ont causé de larges mouvements migratoires. Dans les années nonante, les conflits internes – oppositions de groupes armés aux gouvernements en place – ont encore progressé au Rwanda, au Burundi, au Zaïre, en ex-Yougoslavie. On peut encore citer le Liberia et l'Afghanistan. Les déplacements internes et externes sont également dus à la croissance démographique au Sud, couplée à une réduction des terrains cultivables, à l'inégalité croissante des revenus entre le Nord et le Sud et à la globalisation de l'économie qui favorise la libre circulation des personnes qualifiées, voire très qualifiées, au détriment de celles non qualifiées.

Ces facteurs ne doivent cependant pas être analysés comme conduisant à la migration automatique, car la migration résulte également de facteurs plus complexes, tels que la proximité culturelle et géographique entre pays de migration et d'immigration.

Objectivement, très objectivement, la question des réfugiés en Europe devrait être marginale, compte tenu des flux migratoires que l'on constate. Ce sont 130 millions de personnes qui quittent chaque année leur pays pour s'installer dans un autre. Le nombre de réfugiés qui ont besoin de protection, les déracinés en raison de guerres, de répressions politi-

tiques, de conflits sociaux, d'atteintes aux droits de l'homme sont environ 50 millions sur ces 130 millions. Ce sont les pays d'Afrique et d'Asie qui supportent la charge principale des mouvements migratoires planétaires. Ce n'est pas l'Europe qui supporte les désagréments de ces mouvements migratoires. Il n'y a aucune comparaison entre l'arrivée de réfugiés dans nos pays et les phénomènes de déplacements de réfugiés que connaissent les continents de l'Afrique et de l'Asie. Simplement pour information, si 130 millions de personnes quittent annuellement leur pays de façon plus ou moins définitive, le nombre de touristes est, lui, de plus de 560 millions.

La planète est simplement devenue nomade. J'aimerais citer Gildas Simon, fondateur du Laboratoire de recherche sur les migrations internationales: «Deux tendances contradictoires s'opposent. D'un côté, le système mondial favorise une libéralisation des échanges des services, des images et de l'information, et, de l'autre, le protectionnisme se renforce sur le plan migratoire au Nord comme au Sud dans des proportions qui n'ont pas de précédent dans l'histoire de l'humanité.»

Nous sommes nombreux en Suisse à vouloir une politique d'immigration et d'asile qui respecte les obligations internationales, une politique qui poursuit l'ouverture au lieu du cloisonnement, qui amène une contribution aux problèmes mondiaux de l'immigration et qui résistera au jugement des générations futures. Il faut une crédibilité politique et une transparence dans un plus large public pour imposer cette politique. Cette exigence s'adresse d'abord aux autorités politiques de tous les niveaux – Confédération, cantons, communes – qui devraient davantage appuyer leurs activités sur les expériences et sur les besoins des groupes directement concernés. Créer de la crédibilité et de la confiance exige de la part des autorités une pratique de l'information active, transparente et conforme surtout aux faits, sur les questions de l'immigration et de la politique des réfugiés, sur les raisons des flux migratoires et sur la pratique des autorités.

Pour réduire les craintes existantes, mais aussi les préjugés dans la population, les autorités doivent agir là où il y a un réel besoin, par exemple quand il s'agit de créer les conditions légales pour des mesures contre le dumping salarial. Les autorités politiques, les partis politiques et d'autres organisations collectives doivent se manifester de manière déterminée contre les personnes ou les organisations qui empoisonnent le climat dans notre pays avec des propos xénophobes ou racistes pour en retirer un avantage politique. Si on ne recherche pas des solutions constructives au-delà des frontières partisanes dans le domaine de la politique d'immigration et des réfugiés ou de l'asile, sans un surcroît de crédibilité dans un large public, on ne réussira pas à s'engager sur de nouvelles voies qui ne reposent pas sur l'exclusion de groupes ethniques entiers, sur la diffamation d'autres cultures et sur la limitation des droits fondamentaux et des principes juridiques.

En ce sens, je suis évidemment opposé, comme l'ensemble de notre commission, à ce que nous recommandions d'accepter l'initiative populaire dont nous débattons aujourd'hui. Je suis également opposé à la transmission d'une motion de notre commission. C'est d'ailleurs ma proposition principale: non à la motion 99.3033. Cette motion ne fait rien d'autre que de brûler les étapes, que de hâter les conclusions que nous pourrions tirer, mais qui doivent encore être débattues suite au rapport sur les étrangers établi par l'Office fédéral des étrangers.

Ce rapport est une source extrêmement précieuse de renseignements qui va nous être utile dans les travaux législatifs concernant la nouvelle loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, qu'on nous annonce comme étant immédiate. Transmettre aujourd'hui déjà une motion qui donne un certain sens conduit à exclure en principe la possibilité de s'écartier de certaines conclusions du rapport, et ces conclusions ne font pas l'unanimité dans le monde politique aujourd'hui.

Il n'y a rien de nouveau dans cette motion, ce qui est nouveau, c'est qu'on souhaite que le Conseil fédéral, qui s'est déclaré d'ailleurs prêt à l'accepter, en fasse sa religion pour



sa future politique d'immigration et d'asile. En soi, cette motion n'est rien d'autre qu'une espèce d'emballage cadeau dans lequel on s'oppose au regroupement familial. La lecture attentive et l'étude de cette motion m'ont amené à la conviction qu'il s'agit d'un programme politique d'obstacle au regroupement familial dans notre pays.

Lorsqu'on parle de « lutte renforcée contre tous les abus de droit », c'est à peine honnête intellectuellement, parce que, dans un Etat de droit, la notion d'« abus » ne peut être interprétée que dans le sens d'abus de droit. Il est évident qu'il ne peut s'agir que d'un abus de droit. L'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi. Il y a abus notamment lorsqu'une institution juridique est utilisée à l'encontre de son but pour réaliser des intérêts que cette institution juridique ne veut pas protéger. La motion de la commission part de la présomption que la législation suisse permet l'abus. Si, dans une motion, on doit préciser que nous voulons une législation qui empêche l'abus, ça veut dire que la législation permet aujourd'hui l'abus. C'est faux! et ça fait partie de ce manque de transparence, de la désinformation que le monde politique dans notre pays colporte parfois et laisse se répandre dans les journaux. Le simple fait de transmettre cette motion, c'est reconnaître que notre droit est insuffisant en l'état actuel, et je prétends que notre droit est largement suffisant pour réprimer les abus.

La possibilité de regroupement familial est aujourd'hui déjà très limitée selon la législation en vigueur. Il est accordé uniquement aux conjoints étrangers de ressortissantes et ressortissants suisses – c'est la teneur de l'article 17 alinéa 2 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers –, et aux conjoints et aux enfants célibataires de moins de 18 ans de ressortissantes et ressortissants étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement, ainsi qu'aux réfugiés reconnus. Au surplus, pour les étrangères, par exemple au bénéfice d'une autorisation de séjour, il est soumis à des exigences rigides quant à son octroi. On demande l'indépendance financière, le logement convenable et la communauté de vie de la famille. Ces éléments démontrent qu'il n'y a aucun abus toléré aujourd'hui en Suisse par notre législation en ce qui concerne le regroupement familial.

S'agissant des mariages de complaisance, la modification de la loi sur la nationalité visant à la suppression de l'acquisition automatique de la nationalité suisse pour les femmes étrangères ayant épousé un ressortissant suisse, c'est-à-dire visant à combattre l'abus de droit constitué par les mariages blancs, est entrée en vigueur au 1er janvier 1992.

Parallèlement, l'article 7 alinéa 2 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, que je citais tout à l'heure, sanctionne expressément l'abus de droit lorsque les époux n'ont pas vraiment l'intention de poser les fondements d'une vie commune.

Par ces deux exemples – je pourrais continuer sur le travail au noir, sur l'immigration clandestine –, dans notre ordre juridique nous avons toutes les dispositions idoines pour lutter contre l'abus de droit. En ce sens, la motion de la majorité de la commission, et évidemment la motion de la minorité Reimann, donnent un faux message à l'opinion publique. Et il y a quelque chose de peu courageux de vouloir, d'un côté, refuser l'initiative et, de l'autre, accepter une motion comme une espèce de contre-projet indirect, contre-projet politique à cette initiative.

Je vous prie donc de bien vouloir rejeter l'initiative populaire ainsi que les motions de la majorité de la commission et de la minorité Reimann.

Büttiker Rolf (R, SO): Nach dem langen Votum von Herrn Aeby werde ich mich kurz fassen.

1. Ich muss Herrn Bundesrat Koller klar sagen, dass er im Zusammenhang mit dieser Volksinitiative viel Zeit vergeudet hat. Die Volksinitiative wurde im August 1995 eingereicht, im November 1995 stellte die Bundeskanzlei fest, dass sie formell zustande gekommen war. In der nationalrätlichen Kommission wurde sie erst im März 1998 behandelt. Der Bundesrat wies in seiner Argumentation mehrmals darauf hin, dass aus zeitlichen Gründen die Erarbeitung eines Gegenvor-

schlages nicht mehr möglich sei. Ich finde dieses Vorgehen nicht in Ordnung. Warum braucht der Bundesrat so lang – von November 1995 bis März 1998! –, um einen Ablehnungsantrag ohne Gegenvorschlag zu stellen? Dafür wären nach meiner Meinung nicht zwei oder zweieinhalb Jahre nötig gewesen. Ich fordere den Bundesrat auf, bei Volksinitiativen vorwärtszumachen, die Gunst der Stunde zu nutzen, einen Antrag zu stellen oder dann – von mir aus gesehen halt nach zwei Jahren – einen Antrag mit Gegenvorschlag zu stellen. Das war ganz eindeutig zu lange; wenn man dann noch damit argumentiert, dass die Zeit für die Erarbeitung eines Gegenvorschlages nicht ausreiche, ist das nicht in Ordnung.

2. Die Frage der Gültigkeit der Initiative ist in der Botschaft etwas kurz abgehandelt, und auch die Ausführungen in der Kommission haben nicht richtig überzeugen können. In sieben Jahren muss gemäss den bilateralen Abkommen – diese liegen nun vor; ich gehe davon aus, dass die bilateralen Abkommen im Zeitpunkt der Botschaft noch nicht abgeschlossen waren – der freie Personenverkehr verwirklicht sein. Da stellt sich die ganz einfach Frage: Was geschieht, wenn diese Volksinitiative angenommen wird – das ist ja nicht ganz ausgeschlossen –; was passiert dann mit dem freien Personenverkehr, was passiert mit diesem Dossier? Muss dann das Abkommen betreffend den freien Personenverkehr gekündigt werden, und sind dann alle bilateralen Verträgen ungültig, weil sie ja nur in ihrer Gesamtheit Gültigkeit haben können?

Diese Frage, Herr Bundesrat, kann man nicht abtun, indem man sagt, man werde Schwierigkeiten bekommen. Da müsste man vielleicht konkreter werden und auch in bezug auf die Gültigkeit der Initiative etwas mehr Tiefgang haben.

3. Das Volk hat Angst und glaubt nicht mehr daran, Herr im eigenen Schweizerhaus zu sein. Die Statistik, die in der Botschaft aufgeführt ist, wirkt beschönigend. Sicher ist zugegeben, dass seit 1990 eine ständige Abnahme der Zuwachsrate zu verzeichnen ist, aber es ist eben immer noch eine Zunahme da. Und, Herr Bundesrat, im Ausländer-, aber ganz besonders im Asylbereich gibt es eine grosse Dunkelziffer von illegal anwesenden Personen, und das Volk unterscheidet in diesen Bereichen eben nicht mehr, auch wenn wir das tun. Gemäss Asylstatistik hat die Zahl der untergetauchten Personen ein unerträgliches Ausmass angenommen.

4. Ich sehe vor allem Probleme in drei konkreten Bereichen, und zwar ganz unten, dort, wo die Leute im « Schorgraben » – möchte ich sagen – mit der Asylpolitik und der Ausländerpolitik konfrontiert sind: in den Gemeinden, im Vollzug, im Schulbereich, im Fürsorgebereich, im Bereich der inneren Sicherheit, also ganz unten. Als Gemeindepräsident bin ich täglich mit diesen Problemen konfrontiert. Vor allem Gemeinden mit unter 3000 Einwohnern mit einer Milizverwaltung sind masslos überfordert. Fürsorge-, Schul- und Polizeikommissionspräsidenten im Nebenamt sind nicht in der Lage, den Ausländeransturm, die Ausländerprobleme zu meistern. Es fehlt an Zeit, es fehlt an Wissen, es fehlt an Ausbildung, es fehlt an Geld, Unterkünften, Schulräumen, Sprachkenntnissen und natürlich auch an präventiver Polizeipräsenz, weil auch die Kantone masslos überfordert sind. Viele Behördenmitglieder – Sie können mir glauben, ich spreche aus Erfahrung – mit durchaus gutem Willen resignieren und treten einfach vom Amt zurück. Die ungelösten Probleme im Asyl- und Ausländerbereich kumulieren sich; der Krug geht so lange zum Brunnen, bis er bricht. Wegen der restriktiven Datenschutzbestimmungen wird – ganz unten in unserer Bevölkerung – über diese verzweifelte Situation der Mantel des Schweigens gehüllt. Es gebe mehr Leute, die kapitulierten, als solche, die scheiterten, hat Henry Ford einmal gesagt. Das heisst, Herr Bundesrat, in der Asyl- und Ausländerpolitik dürfen wir nicht einfach vor der Macht des Faktischen kapitulieren, sondern müssen endlich machen, was wir schon längst versprochen haben: wieder Herr im eigenen Hause werden.

Nun ist zuzugeben, dass diese Volksinitiative auch Schwächen hat. Vor allem mit Bezug auf den Wirtschaftsstandort Schweiz gibt es Argumente, die gegen diese Initiative sprechen, vor allem wenn es um die Rekrutierung ausländischer

Fachkräfte geht. Die Schweizer Wirtschaft ist nicht zuletzt im Hinblick auf den Globalisierungsprozess in besonderer Weise auf einen flexiblen Arbeitsmarkt und damit auf die «schnelle» Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften angewiesen. Die Initiative nimmt zwar ausdrücklich Wissenschaftler und Führungskräfte von den Begrenzungsmassnahmen aus. Wenn man den Text genau liest, wird jedoch deutlich, dass dagegen Facharbeiter, die für unsere Wirtschaft ebensowichtig sind, sowie Personen in Schlüsselfunktionen, die von unserer Wirtschaft genauso dringend benötigt werden, nicht ausgenommen sind. Unser Land ist erwiesenermassen zu klein, um den vielfältigen Bedarf mit eigenen Kräften abdecken zu können. Das war auch in der Geschichte immer so. Trotz einer noch immer erhöhten Arbeitslosigkeit haben wir Mühe zu rekrutieren und gewisse Funktionen adäquat auszufüllen. Einer von vier Arbeitnehmern in der Schweiz ist Ausländer.

Die Initiative hat auch noch weitere Schwächen. Es fehlt ein Fahrplan für die zeitliche Zielerreichung; die Zeitachse fehlt vollständig. Die Massnahmen zur Zielerreichung sind – möglicherweise wohlweislich – nicht beschrieben. Es würden sich Probleme bezüglich der Aussenwirtschaft, des Wirtschaftsstandortes Schweiz und internationaler Abkommen ergeben. Ich unterstütze die Volksinitiative nicht, aber sie darf nicht einfach vom Tisch gewischt werden. Ich habe mich zusammen mit Herrn Reimann in der Kommission der Stimme enthalten. Ich werde das auch heute tun, denn für mich ist die Motion kein taugliches Mittel, auch als indirekter Gegenvorschlag nicht. Sie taugt höchstens zur Beruhigung der Volksseele. Für mich ist diese Motion nicht mehr als ein «Zahnstocher», der sich gegen einen Felsbrocken richtet. Die Initiative ist in der Stossrichtung richtig, hat aber vor allem in bezug auf den Wirtschaftsstandort Schweiz Schwächen, so dass ich mich hier nicht entscheiden kann.

Frick Bruno (C, SZ): Wenn wir die Volksinitiative in einem Satz charakterisieren wollen, ist sie ein Versuch, ein aktuelles Problem mit einem alten, einem falschen Rezept zu lösen. Weil es aber ein aktuelles Problem ist, dürfen wir die Initiative nicht einfach ablehnen. Wir müssen auch klar sagen, wo die Lösungen liegen. Damit schaffen wir uns das Vertrauen unserer Bürgerinnen und Bürger. Wenn sie ihr aktuelles Problem durch eine Initiative formulieren, müssen wir ihnen das Vertrauen wiedergeben, dass wir die Probleme sachgerecht lösen. Die Probleme nur zu lokalisieren genügt nicht. Insbesondere kann ich darum Herrn Büttiker nicht zu stimmen, der wohl Probleme moniert, sie breit auslegt, sich aber dann, wenn es darum geht zu sagen, wo die Lösung liegt, der Stimme enthält. Das ist der falsche Weg, die Probleme anzugehen.

Dass die Probleme aktuell sind, ist allen klar. Die Diskussion hat es vor Augen geführt: Es sind die ethnischen Verschiedenheiten – die grosse Zahl verschiedener Ethnien –, welche einfach Reibungsflächen mit unserer Bevölkerung bringen. Es ist die Gewaltbereitschaft vieler Ausländer, die in den letzten Monaten besonders manifest geworden ist. Es ist die Kriminalitätsrate einzelner Ethnien und Ausländerkategorien, die weit über dem Durchschnitt liegt, und es ist schliesslich eine ganze Reihe von Missbräuchen, die breit eingerissen haben.

Insofern ist die Initiative also ein Indikator für die Ängste und für die echten Probleme unserer Bevölkerung. Aber die Bundesversammlung darf sich nicht mit der Feststellung der Ängste begnügen, sondern muss nüchterner analysieren und konkrete Massnahmen vorschlagen.

Das Rezept, das die Initiative vorschlägt, ist das falsche. Es ist die Flucht in die einfachste Lösung, nämlich in das Rezept der sechziger Jahre. Es ist eigentlich eine Lösung «à la Schwarzenbach» in siebter Auflage – nichts anderes als eine zahlenmässige Limite. Warum ist dieses Rezept nach wie vor falsch?

Es sind eben nicht die 19 Prozent Ausländer, die generell Probleme schaffen, sondern es sind relativ wenige unter ihnen, welche sich nicht an die Rechtsordnung halten und uns Schwierigkeiten bereiten. Mit den Quoten halten wir diesen

kleinen Anteil an Ausländern nicht ab, weil sich sehr viele gewaltbereite Ausländer rechtmässig in der Schweiz aufhalten. Wie wollen Sie Asylbewerber mit einer Prozentklausel ausschliessen? Wollen Sie gegen das Völkerrecht verstossen oder einen Drahtzaun um die Schweiz errichten? Beides geht nicht.

Auch aus einem zweiten Grund ist die Volksinitiative der falsche Weg: Der Zuwachs der Ausländerzahlen erfolgt nur zu einem kleinen Teil durch Zuwanderung. Der grössere Teil des Zuwachses erfolgt durch die Geburten. Letztes Jahr gab es über 60 000 Geburten von Ausländerkindern. Auch der Familiennachzug ergibt eine Zuwanderung; der Familiennachzug aber ist durch die Menschenrechtskonvention gesichert.

Wenn wir Lösungen vorschlagen wollen, müssen wir uns zuerst überlegen, welches die Gründe für die heutige, unbefriedigende Situation sind. Auch hier führt Nachdenken zu Selbsterkenntnis und zu Lösungen: Wenn wir als erste Ursache die falsche Ausländerpolitik der achtziger Jahre monieren, ist das wohl ehrlich, wird aber nicht überall gern gehört. Luxemburg hat einen Ausländeranteil von rund 35 Prozent, hat aber keinerlei Probleme. Warum? Weil praktische alle Ausländer aus dem EU-Raum, aus dem west- und mitteleuropäischen Kulturräum, stammen. Die Schweiz hat 19 Prozent Ausländer und, wie die Initiative zeigt, grösste Probleme.

Probleme schaffen einzelne Ethnien durch Reibungsflächen: 1. Ein Beispiel für die fehlerhafte Ausländerpolitik ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Ex-Jugoslawien. 1981 lebten in der Schweiz noch 49 000 Angehörige aus Ex-Jugoslawien, heute sind es 321 000. In 18 Jahren hat sich diese Zahl versechsacht, weil wir in einer vermeintlich richtigen Konzession an die Wirtschaft billige Saisonierkräfte bewilligt haben. Diese sind zu Zehntausenden gekommen. Der Familiennachzug aufgrund der Menschenrechtskonvention war die logische Folge. Diese Konzession an die Wirtschaft erwies sich als falsch, und wir zahlen heute die langfristig betriebenen Schulden einer kurzfristig falsch betriebenen Wirtschaftspolitik. 2. Ein weiteres Problem soll hier angeführt sein: Zahlreiche Behörden auf kantonaler und kommunaler Stufe haben während vieler Jahre «Humanität» mit «Zügel schleifen lassen» verwechselt. Das hat zusätzlich viele Probleme geschaffen. 3. Ein zusätzlicher Grund für die heutige Situation liegt in der fehlenden Bekämpfung vieler Missbräuche in den letzten Jahren. Es gibt diese Missbräuche: beispielsweise die Schwarzarbeit oder die Scheinehen. Sie alle werden in der Schweiz in keiner Weise oder nicht adäquat angegangen und führen ebenfalls zu Ausländerproblemen. In Zürich sagt man, dass es bei einer Heirat nicht einmal mehr notwendig sei, dass beide Teile gemeinsam vor dem Zivilstandsbeamten erscheinen würden, oder dass die Leute kaum mehr gemeinsam erscheinen könnten. Es wird wenig dagegen getan.

4. Ein Grund für die heutige Problemsituation ist eine allgemein gesteigerte Gewaltbereitschaft, nicht bloss unter Ausländern, auch unter Schweizern. Aber bei Ausländern empfinden wir sie als viel störender. Die Mordfälle sind uns am deutlichsten in Erinnerung, aber die Gewaltbereitschaft steigt auf breiter Front. Die Tatsache, dass der Kanton Luzern seinen Polizeidirektor und Beamte vor mit Gewalt drohenden Ausländern schützen muss, verlangt nach Massnahmen.

Aus diesen Gründen genügt die Ablehnung der Volksinitiative allein nicht. Wir müssen das Vertrauen schaffen, dass wir in der Lage sind, die Probleme selber zu lösen. Aber dieses Vertrauen schaffen wir nicht mit einem Gegenvorschlag. Herr Reimann hat sich daran gestört, dass ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe fehle. Er ist überflüssig, weil die heutige Verfassung alle Grundlagen bietet, die nötigen Massnahmen auf Gesetzesstufe zu treffen. Wir müssen sie nur treffen!

Ich glaube, eine Änderung der Verfassung wäre eine Scheintherapie, die das Problem nicht lösen würde. Die Lösung liegt auf Gesetzesstufe, und unsere Motion ist der richtige Weg. Es ist das Rezept, welches wir von unserem seinerzeitigen Umgang mit der Gen-Schutz-Initiative übernommen haben. Auch dort ist es dem Parlament gelungen, mit einer klar for-



mulierten Motion das Vertrauen der Bevölkerung in das Handeln des Parlamentes zurückzugewinnen.

Auch im vorliegenden Fall ist es nötig, dass wir die wesentlichen Punkte, wie die Gesetzesrevision erfolgen soll, umreissen.

In der Tat ist das Ausländerrecht, wie Herr Aeby zu Recht ausgeführt hat, nicht teilbar. Wir müssen in drei Bereichen die nötigen Massnahmen treffen:

Im ersten Bereich, dem Asylrecht, haben wir fürs erste gehandelt. Wir brauchen die Massnahmen nur noch umzusetzen.

Der zweite Bereich betrifft die internationale Seite. Mit innerstaatlichem Recht allein lösen wir die Probleme nur teilweise. Es ist unabdingbar, dass wir bald dem Schengener und anderen – auch dem Dubliner – Abkommen beitreten können. Der dritte Bereich aber betrifft unser innerstaatliches Ausländerrecht, und da benötigen wir die Revision des Anag. Mit der Kommissionsmotion «Grundsätze für die zukünftige Ausländerpolitik» weisen wir den richtigen Weg und schaffen wieder Vertrauen. Wir sagen klar, welches die Grundsätze unserer Ausländerpolitik sind:

Es ist erstens der Grundsatz der Begrenzung, einer Stabilisierung der Zuwanderung, aber nicht einer einfachen Zahlenlimite. Es ist zweitens der Grundsatz der Integration, und es ist drittens der Grundsatz der Missbrauchsbekämpfung und der konsequenten Ausweisung jener Ausländer, die sich nicht an unsere Rechtsordnung halten und welche insbesondere Gewaltbereitschaft manifestieren.

Auch die Massnahmen, die wir vorschlagen, werden unsere Bürgerinnen und Bürger überzeugen, nämlich die Abschaffung des Saisonierstatuts – ich habe die negativen Folgen bereits dargelegt – und dessen Ersatz durch ein duales Zulassungssystem. Es geht auch um die Bekämpfung der Schwarzarbeit, es geht um die Bekämpfung weiterer Missbräuche mancherlei Art bis hin zu den Scheinehen, und es geht um die konsequente Ausschaffung der Gewaltbereiten und Kriminellen. Wir können damit die Probleme einigermaßen in den Griff bekommen; aber all jene, die hoffen, durch eine einfache Massnahme könnte man das europaweite Problem der Ausländerpolitik in den Griff bekommen, werden wir enttäuschen. Es gehört jedoch zur Offenheit unserer Politik, dass wir nicht vormachen, europaweite Probleme durch eine einfache Massnahme in der Schweiz lösen zu können.

Gestatten Sie mir ein Wort zum Zeitbedarf für die Ausarbeitung der Vorlage: Herr Büttiker hat den Bundesrat arg gescholten, er habe zu lange gezögert. In der Tat ist etwas Zeit verstrichen, bis die Vorlage in die Räte kam, aber: Eine Revision des Anag braucht einfach Zeit und kann erst realisiert werden, wenn die bilateralen Verträge unter Dach sind, weil das Abkommen mit der EU insbesondere im Personenverkehr unser neues Anag präjudiziert. Insofern war es nötig zu warten; es wäre falsch gewesen, etwas vorzuziehen, was gar nicht als echte Lösung präsentiert werden konnte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und die Motion in der Fassung der Kommission mehrheit zu überweisen.

Uhlmann Hans (V, TG): Die Kommissionspräsidentin hat den Sachverhalt sehr eingehend und auch sehr zutreffend dargelegt; darauf will ich nicht mehr zurückkommen. Aber ich möchte auf einzelne Voten eingehen, die gefallen sind.

Herr Frick, Sie haben die Volksinitiative als altes, untaugliches Rezept qualifiziert. Da muss ich Ihnen einfach sagen: Das stimmt natürlich nicht so absolut. Wenn nämlich wirklich ein altes, untaugliches Rezept vorliegen würde, dann müsste man die Gegenfrage stellen, ob die Rezepte, die unsere «Ausländerpraxis» beinhaltet hat, die richtigen waren. Sie haben selbst gesagt, dass besonders mit Bezug auf den Familiennachzug gesündigt worden bzw. zu spät reagiert worden sei. Deshalb habe ich jetzt das Wort ergripen.

Die Motion der Minderheit Reimann verlangt mit der Ziffer 2bis ja genau das, was Herr Frick jetzt schlussendlich gesagt hat – und zwar in einer sehr moderaten, humanen Form –, wenn sie verlangt, der Familiennachzug sei für Personen, die ausserhalb der in Ziffer 1 erwähnten Kriterien stehen, auf das

völkerrechtlich Zulässige zu beschränken. Ich sehe überhaupt nicht ein, warum man dieser Fassung nicht zustimmen kann.

Hier muss ich auch dem Bundesrat einen Vorwurf machen. Der Vorwurf betrifft den Umstand, dass der Bundesrat sagt, man könne die Motion nur als Postulat entgegennehmen. Ich frage mich nun wirklich, ob hier die ablehnende Haltung des Bundesrates nicht vielleicht daher kommt, dass der Vorstoss von Herrn Reimann bzw. von einer Gruppierung kommt, die hier eine ganz minimale Verschärfung verlangt.

Die Initiative, die wir dem Volk ja nächstens vorlegen müssen, wird nicht so leicht zu bekämpfen sein. Ich bin auch gegen diese Initiative, aus den Gründen, die genannt worden sind. Aber das «Aha-Erlebnis» könnte sehr wohl eintreffen; da nützen wirklich alle Beschwichtigungen nichts. Ich habe es sehr bedauert, dass unsere Kommission die Vorlage nicht zurückgewiesen oder selbst einen Gegenvorschlag ausgearbeitet hat. Natürlich kann man sagen: Die Motion ist etwas. Aber Sie müssen dem Volk klarmachen, dass diese Motion auch irgendwann umgesetzt wird. Ich kenne alle die Probleme mit dem Anag usw.

Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass unsere Situation im Zusammenhang mit dem Schengener Abkommen stehe, dem wir nicht oder noch nicht beigetreten seien. Das stimmt nun einfach nicht; das muss mir einmal jemand beweisen. Können wir uns denn besser gegen Missbräuche abschotten, wenn alle Grenzen offen sind? Das glaube ich nicht! Wenn das Schengener Abkommen einmal auch bei uns greift, dann ist es doch so, dass das Gefälle zwischen dem Lebensstandard der Schweiz und demjenigen gewisser anderer Länder weiterhin bestehen bleibt, aber dann haben wir überhaupt keine Kontrolle mehr. Das muss jetzt einmal gesagt werden: Ich glaube nicht daran, dass unsere Situation im Ausländerbereich verbessert wird, wenn wir dem Schengener Abkommen einmal beigetreten sind.

Ich bitte Sie, besonders mit Bezug auf den Familiennachzug, jetzt doch die Motion der Minderheit Reimann zu unterstützen. Der Bundesrat ist bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

Machen Sie den ganzen Schritt, und dann kann man vielleicht beim Abstimmungskampf auch noch etwas besser argumentieren!

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Nach der eingehenden Diskussion über dieses emotionale und auch delicate Thema einer Begrenzung des Ausländeranteiles in der Schweiz kann ich mich kurz fassen. Aber immerhin möchte ich zu zwei Vorwürfen Stellung nehmen, die Herr Aeby der Motion der Kommission gemacht hat. Er hat gesagt, unsere Motion richte sich frontal gegen den Familiennachzug. Das ist natürlich absolut nicht der Fall; das ist nicht einmal bei der von der Minderheit Reimann beantragten Ziffer 2bis der Fall. Wir sind selbstverständlich bereit und erachten es – wie gesagt – als selbstverständlich, dass Ausländer, die sich längerfristig rechtmässig in unserem Land aufhalten dürfen, die Möglichkeit haben, mit ihrer Familie – sprich: Ehefrau und Kinder unter 18 Jahren – zusammenzuleben.

Die Motion der Kommission verlangt in Ziffer 4 «eine verstärkte Bekämpfung der illegalen Einreise, der Schwarzarbeit und weiterer Missbräuche, namentlich auch im Zusammenhang mit Scheinehen und Familiennachzug». Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass es in diesem Bereich Missbräuche gibt, und es gibt sie ganz besonders auch bei Scheinehen. In meinem Kanton und in der Stadt Zürich insbesondere haben die Scheinehen Hochkonjunktur. Es ist ganz offensichtlich, dass immer mehr Ehen nicht aus Liebe geschlossen werden, sondern schlicht und einfach mit dem Blick auf eine mögliche Aufenthaltsbewilligung. Es ist aber sehr schwierig, dieses Phänomen in den Griff zu bekommen. Deswegen ist auch der Vorwurf von Herrn Aeby, unsere Motion gebe quasi zu, dass der Missbrauch in der Schweiz gebilligt werde, absolut nicht zutreffend. Der Missbrauch wird nicht gebilligt; aber es ist nicht immer ganz leicht, ihn in den Griff zu bekommen. Das gilt vor allen Dingen bei Scheinehen. Die Zivilstandsbeamten sind keine Polizisten und keine Kri-

minalbeamten. Sie haben bei allen Verdächtigungen und Annahmen, dass hier etwas nicht ganz mit rechten Dingen zu gehe, keine Handhabe, gegen dieses Phänomen vorzugehen.

Wir wollen, dass im Rahmen des Anag u. a. auch diese Problematik besser angeschaut wird und bessere Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit gegen diese Umgehung der Bewilligungspraxis im Ausländerrecht effektiver vorgegangen werden kann. Das wollen wir. Es ist keine Rede davon, dass die Motion der Kommission den Familiennachzug generell in Frage stellt. Es ist keine Rede davon, dass in der Schweiz der Missbrauch geduldet wird; aber es ist noch immer nicht überall genügend gut möglich, ihn zu bekämpfen, wie wir das gerne hätten. In diese Richtung zielt unsere Motion.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» will als Hauptziel den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der gesamten Wohnbevölkerung auf 18 Prozent beschränken. Der Initiativtext äussert sich allerdings nicht darüber, in welchem Zeitraum dieses Ziel erreicht werden soll. Die Initiative lässt auch weitgehend offen, mit welchen Mitteln die notwendige Reduktion zu erreichen wäre. Ist nämlich bei Inkrafttreten der neuen Regelung die Grenze von 18 Prozent überschritten, wie das heute mit 19,1 Prozent bekanntlich der Fall ist, sieht die Initiative lediglich eine rasche Reduktion des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung durch freiwillige Auswanderungen vor. Die freiwilligen Ausreisen lassen sich indessen in einem freien Rechtsstaat nicht beeinflussen. Eine Reduktion des Ausländeranteils setzt also konsequenterweise vor allem die Möglichkeit der Begrenzung der Zuwanderung voraus. Hier haben wir uns selbstverständlich an die Schranke des zwingenden Völkerrechtes zu halten.

Neben diesem Hauptziel, der Begrenzung des Anteils der ausländischen Bevölkerung auf etwa den Stand im Jahre 1993, fordert die Initiative für gewisse Ausländerkategorien verschärfe Regelungen: die Unterbindung von finanziellen Anreizen für den Verbleib in der Schweiz sowie die Möglichkeit einer Ausschaffungshaft bei weggewiesenen Ausländern. Die Initiative entstand politisch klar unter dem Eindruck einer tatsächlich sehr starken Zunahme der Ausländerzahlen zu Beginn der neunziger Jahre. Die Zuwachsrate belief sich nämlich im Rekordjahr 1991 auf 5,7 Prozent, was rund 63 000 Personen ausmachte. Seit dem Jahre 1991 – das müssen wir doch beachten – ist erfreulicherweise ein ständiger Rückgang dieser Zuwanderung zu notieren, und zwar von 5,7 Prozent auf 0,3 bis 0,5 Prozent. In den letzten drei Jahren haben wir eine weitestgehende Stabilisierung des Anteiles der ausländischen Wohnbevölkerung bei 19 Prozent erreicht. Gleichzeitig ist auch die Zahl der Saisoniers und Grenzgänger stark zurückgegangen. So hatten wir etwa im August 1990 noch 121 000 Saisoniers, im August des letzten Jahres waren es noch 28 000, bei den Grenzgängern 181 000 im Dezember 1990 und im Dezember letzten Jahres 142 000. Diese Zahlen zeigen, dass wir das Problem der Stabilisierung und der Begrenzung der ausländischen Wohnbevölkerung – jetzt brauche ich halt doch diesen Ausdruck – zurzeit weitestgehend im Griff haben. Das Problem, das wir heute haben – das gebe ich zu – und das zu einem beträchtlichen Malaise in einem Teil unserer Bevölkerung führt, ist auf den Asylbereich und nicht auf den allgemeinen Ausländerbereich zurückzuführen.

Das belegen die Zahlen, die ich Ihnen soeben gegeben habe, ganz klar. Die rationale Ausgangslage für diese Volksinitiative – ich weiss, dass man auf diesem Gebiet auch mit irrationalen Beweggründen rechnen muss – ist heute daher grundlegend anders als zu Anfang der neunziger Jahre, und vor dem Hintergrund jener Zeit ist diese Volksinitiative entstanden.

Worauf ist diese Veränderung der Lage zurückzuführen? Der Bundesrat ist überzeugt, dass dafür vor allem zwei Faktoren verantwortlich sind:

1. Natürlich hat die sechs Jahre dauernde Rezession geholfen, dass dieser Rückgang bei der ausländischen Wohnbe-

völkerung realisiert werden konnte. Bei der erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung sind wir seit letztem Jahr sogar in den Minuszahlen; wir haben bei der erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung letztes Jahr sogar einen Rückgang verzeichnet, und das hält auch in diesem Jahr an.

2. Die Massnahmen des Bundesrates sind ein wichtiger Faktor für die Verbesserung der Lage, denn seit dem Jahre 1991 haben wir in der Ausländerpolitik ganz gezielt und intensiv Gegensteuer gegeben. Vor allem der Entscheid, dass Jugoslawien nicht mehr Rekrutierungsland sein kann, war ganz massgeblich am Erfolg beteiligt, den wir hier zu verzeichnen haben. Denn es ist offensichtlich: Die Zahl der Bürger von EU- und EWR-Staaten in der Schweiz geht seit einem Jahrzehnt ständig zurück. Es war eindeutig die Bevölkerung aus Jugoslawien, die zu dieser starken Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung bis Anfang der neunziger Jahre geführt hatte. Wir trafen im Jahre 1991 den Grundsatzentscheid, dass Jugoslawien nicht weiter Rekrutierungsland sein solle. Ich war dann selber überrascht, dass der «Bremsweg» recht lang war. Es zeigte sich, dass die Umwandlung des Saisonierstatuts in Jahresaufenthalt und der damit verbundene Familiennachzug noch eine starke Zunahme der jugoslawischen Wohnbevölkerung nach sich zogen, obwohl wir den Grundsatzentscheid bereits im Jahre 1991 getroffen hatten.

Ausgehend vom heutigen Ausländeranteil von 19,1 Prozent müsste daher bei der Annahme der Initiative eine deutliche Reduktion der Einwanderungen erreicht werden. Dabei bestünde – das ist zu Recht geltend gemacht worden – tatsächlich die Gefahr, dass für die fundamentalen Bedürfnisse der Wirtschaft kein genügender Handlungsspielraum mehr vorhanden wäre, da nämlich bereits rund die Hälfte der Einwanderungen heute auf den nur schwer beeinflussbaren Familiennachzug zurückzuführen ist. Die Einwanderung über die Kontingente ist heute gegenüber jenen Faktoren, die wir nicht direkt beeinflussen können, verschwindend klein.

Es kommt hinzu, dass die Initiative eine neue Bemessung für die ausländische Wohnbevölkerung vorschreibt, indem künftig auch Asylbewerber, wenn sie sich mehr als ein Jahr in diesem Land aufhalten, der ausländischen Wohnbevölkerung zugerechnet werden müssten.

Das haben wir nun im Zusammenhang mit dem Krieg in Bosnien zur Genüge erlebt: Wir haben es nicht im Griff, können nicht sagen, wann wir die Leute zurückführen. Die grossen Rückführungen nach Bosnien-Herzegowina konnten wir tatsächlich erst im letzten Jahr realisieren, und wie es in Kosovo sein wird, wissen wir heute natürlich noch nicht. Von daher auferlegt uns diese Initiative auch eine Last, auf die wir angeichts des Non-refoulement-Gebots, das ein zwingendes völkerrechtliches Gebot ist, überhaupt keinen Einfluss haben. Auch hier wählt die Initiative einen vollständig falschen Ansatz. Neben den voraussehbaren Problemen für den Wirtschaftsstandort Schweiz sehen wir vor allem auch im Bereich der internationalen Verpflichtungen, die die Schweiz eingegangen ist, ein grosses Problem auf uns zukommen: Es ist schwer abzuschätzen, wie sich die ausländische Wohnbevölkerung aufgrund des bilateralen Abkommens mit der EU entwickeln wird. Wir gehen zwar aufgrund der Erfahrungen der EU-Mitgliedländer – da gibt es doch Länder, die mit der Schweiz gut vergleichbar sind: Österreich, die nordischen Staaten, Deutschland – davon aus, dass der freie Personenverkehr nicht zu einer grossen Zuwanderung Richtung Schweiz führen wird. Definitive Sicherheit haben wir aber natürlich nicht; es ist hier ganz klar festzuhalten: Wenn es zu einer entsprechenden Zuwanderung käme, dann käme es auch zu einem offenen Konflikt mit mehreren internationalen Verpflichtungen, die die Schweiz bereits eingegangen ist und die sie jetzt im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU noch eingehen wird.

Das hat – da möchte ich Herrn Büttiker ein erstes Mal antworten – nach allgemein anerkannter Praxis und Lehre nicht zur Folge, dass man eine derartige Initiative ungültig erklären könnte, denn es geht hier nicht um Verletzung von zwingendem Völkerrecht. Die Folge aber – das sei klar auf den Tisch



des Hauses gelegt – wäre, dass wir diese internationalen Verträge allenfalls kündigen müssten: Sowohl das Gats als Bestandteil der WTO-Verträge wie auch dieses bilaterale Abkommen, über das Sie in den kommenden Sessionen diskutieren werden, müssten allenfalls gekündigt werden, wenn wir dieses 18-Prozent-Ziel nicht anderweitig erreichen könnten. Hier besteht natürlich ein eminentes Spannungsverhältnis zwischen dieser Initiative und bestehenden und noch einzugehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. Aber weil es sich um kündbare Verpflichtungen handelt, kann es nach allgemein anerkannter Praxis nicht zur Ungültigerklärung der Initiative führen, wenigstens nach dem heute geltenden Recht nicht.

Das sind die wichtigsten Gründe, weshalb der Bundesrat Ihnen ganz klar die Ablehnung dieser Volksinitiative beantragt. Es kommt ein Weiteres dazu – was einige Vorrednerinnen und Vorredner auch ausgeführt haben –: Wir haben ja längerfristig nur in enger internationaler Zusammenarbeit eine Chance, diese Ausländer- und Asylprobleme, die die Volksinitiative betreffen, zu lösen. Da stimme ich mit Herrn Aeby überein.

Ich muss Herrn Aeby aber auch sagen, dass die internationale Solidarität auf diesem Gebiet leider noch bescheiden ist, allzubescheiden, würde ich sagen.

Demgegenüber möchte ich Herrn Uhlmann sagen: Meine Erfahrung ist, dass auf derart heiklen Gebieten die Fortschritte der Harmonisierung der Politik unter den EU-Ländern sehr zähflüssig und langsam sind, aber ich mache auch die Erfahrung, dass es immer weitergeht. Es gibt bei der Integration in der EU keine Rückfälle. Darauf haben viele Schweizer allzu lange spekuliert. Gerade im Asylbereich – davon bin ich überzeugt – wird die eigentlich schwierige Phase für die Schweiz kommen, wenn das Abkommen von Dublin und das dazugehörige Fingerprint-System Eurodac einmal funktionieren. Wenn das dann wirklich funktioniert, wird die Schweiz für Flüchtlinge in ganz Westeuropa die einzige Alternative sein. Das macht mir angst. Ich gebe Ihnen recht, dass die Abkommen von Schengen und Dublin noch nicht optimal funktionieren. Aber es ist diese Zukunftsperspektive, die uns grosse Sorge machen muss.

Deshalb hat der Bundesrat ja immer wieder betont, dass bei uns das Erreichen eines Parallelabkommens zu Dublin erste Priorität hat. Denn wenn wir zum Zeitpunkt, zu dem Eurodac funktioniert, kein Parallelabkommen haben, werden wir in der Asylpolitik ganz schwierige Zeiten erleben.

Sie kennen die Lage. Die EU hat erklärt, solange die bilateralen Verhandlungen nicht abgeschlossen seien, sei sie nicht zu einem derartigen Parallelabkommen bereit. Ob nach erfolgreicher Ratifizierung ein Durchbruch auch hier möglich ist, hoffen wir zurzeit, aber Sicherheit haben wir leider noch keine. Deshalb sind wir parallel dazu daran, mit allen Nachbarstaaten Rückübernahmeverträge abzuschliessen. Glücklicherweise ist es jetzt auch gelungen, ein derartiges Rückübernahmevertragsabkommen mit Italien zu unterzeichnen. Der Nationalrat hat es bereits genehmigt, Sie werden es hoffentlich in der Sondersession im April auch noch genehmigen. Dann haben wir bilateral wenigstens das erreicht, was unbedingt nötig und zurzeit realisierbar ist.

Nun bin ich mit Ihnen der Meinung, dass wir diese Volksinitiative trotz der viel besseren Ausgangslage – wenn es um Ausländer- und Asylwesen geht, sind immer viele Emotionen und auch Irrationalität im Spiel – sehr ernst nehmen müssen. Deshalb hat auch der Bundesrat nicht etwa geschlafen – Sie haben ihm das zwar auch nicht vorgeworfen, aber ich habe das so gehört –, sondern wir haben in den letzten Jahren tatsächlich gehandelt. Einmal haben wir eine Totalrevision des aus dem Jahre 1931 stammenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) vorbereitet; Sie erinnern sich. Leider ist das revidierte Anag im Jahre 1982 ganz knapp abgelehnt worden. Seither beruht ja die ganze Ausländerpolitik weitestgehend auf einer bundesrätlichen Verordnung. Das ist auch rechtsstaatlich sehr unbefriedigend. Deshalb müssen wir einen neuen Anlauf mit einer Totalrevision des Anag machen. Die Vernehmlassung wird noch dieses Jahr durchgeführt. Der Bundesrat ist gewillt und

hat entschieden, Ihnen die entsprechende Botschaft nach der Auswertung der Vernehmlassung noch rechtzeitig zu unterbreiten, so dass sie anlässlich der Volksabstimmung über diese Volksinitiative auch wirklich vorliegt.

Ein Hauptschwerpunkt des neuen Anag wird bei den Ausländern von außerhalb der EU- und Efta-Staaten die ausdrückliche Zulassungsbeschränkung auf sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte bilden; diese Beschränkung wurde bereits mit dem Grundsatzentscheid des Bundesrates im Jahre 1991 eingeleitet und mit der Einführung des dualen Zulassungssystems durch die ab 1. November 1998 geltende Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer auf Verordnungsstufe vorweggenommen.

Der weitaus überwiegende Teil der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer ist bei uns glücklicherweise gut integriert. Das führt zu einer Bereicherung der Schweiz. Vor allem aber könnte unsere Wirtschaft ohne Ausländer gar nicht leben, wenn Sie bedenken, dass jeder vierte Arbeitnehmer ein Ausländer ist.

Was die Integration anbelangt, hat der Bundesrat die feste Absicht, Ihnen nach der leider abgelehnten Vorlage über die erleichterte Einbürgerung von Ausländern der zweiten und dritten Generation in der nächsten Legislatur eine neue Einbürgerungsvorlage zu unterbreiten. Eine entsprechende Arbeitsgruppe ist am Werk. Wenn wir die entsprechenden Zahlen anschauen, wird der Ausländeranteil dadurch stark relativiert. Das weiss das Ausland natürlich auch, und das hält man uns in internationalen Verhandlungen auch zu Recht entgegen. Etwa 310 000 Ausländer wurden in der Schweiz geboren und sind daher im Normalfall bestens integriert. Ich habe das immer wieder gesagt, bei der entsprechenden Volksabstimmung leider ohne Erfolg. Meine beiden Töchter, die hier in Bern in die Schule gingen, konnten mir nie sagen, welche ihrer Schulkameraden und Schulkameradinnen Schweizer und welche Ausländer waren.

Da haben wir wirklich eine grosse Aufgabe nachzuholen, indem wir diesen rund 310 000 Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung geben. Ich bin überzeugt, dass man das durchbringen wird, weil die letzte Vorlage nur am Ständemehr gescheitert ist und weil zugleich an diesem unglücklichen Tag über die Blauhelmvorlage abgestimmt wurde und die negative Stimmung gegenüber der Blauhelmvorlage auch die Einbürgerungsvorlage belastet hat. Dazu kommt, dass weitere 150 000 Ausländer bereits mehr als dreissig Jahre hier leben und wahrscheinlich zum grössten Teil auch gut integriert sind.

Sie wissen, dass sich der Bund auf dem Gebiet der Integration künftig auch engagieren will. Bisher hatten wir dafür gar keine Rechtsgrundlage. Mit der Anag-Revision, die Sie letztes Jahr beschlossen haben, wurde die Möglichkeit geschaffen, dass sich auch der Bund in der Integrationspolitik gegenüber den Ausländern vermehrt engagieren kann.

Im übrigen ist der Bundesrat überzeugt, dass die Angst vor Überfremdung nicht in erster Linie ein Problem von Prozentzahlen ist. Ich war am letzten Wochenende in Meyrin. Meyrin hat 47 Prozent Ausländer, und der Maire von Meyrin hat mir gesagt, sie hätten kein grosses Ausländerproblem. Ich habe das auch in anderen Gemeinden immer wieder erlebt. Das Ausländerproblem ist nicht in erster Linie ein Problem von Prozentzahlen, obwohl es natürlich irgendwo eine quantitative Schwelle gibt, sondern es ist vor allem ein Problem des Engagements der lokalen und kantonalen Behörden und der privaten Vereinigungen. Es kommt darauf an, ob es ihnen gelingt, die Ausländer in unser Land zu integrieren oder nicht. Die wichtigsten Bereiche der Integration sind natürlich die Schulen und die Arbeitsplätze. Dass wir im Bereich der Schulen Probleme haben, wissen wir nicht erst seit diesem bedauerlichen Tötungsdelikt in St. Gallen.

Dass es gelingen muss, die Zahl der arbeitslosen Ausländer durch eine ganzheitlichere Arbeitsmarktpolitik zu reduzieren, ist ebenfalls ein Postulat des Bundesrates.

Erlauben Sie mir noch, die Frage zu beantworten, warum der Bundesrat Ihnen keinen Gegenvorschlag unterbreitet hat. Ein direkter Gegenvorschlag hätte keinen Sinn gemacht, weil

wir aufgrund der geltenden Bundesverfassung umfassende Kompetenzen im Ausländerbereich haben. Also hätte sich allein die Frage eines indirekten Gegenvorschlages durch eine Anag-Revision gestellt. Das, muss ich Ihnen leider sagen, hat keinen Sinn. Herr Frick hat darauf hingewiesen: Ohne zu wissen, was bei den bilateralen Verhandlungen herauskommt – die ja den wichtigsten Eckpfeiler für die künftige Ausländerpolitik darstellen, indem wir uns dort in Richtung des freien Personenverkehrs bewegen –, hat es einfach keinen Sinn gemacht, eine Anag-Revision zu präsentieren. Es war ja – das möchte ich für den Bundesrat doch in Anspruch nehmen – wohl doch viel besser und richtiger, dass wir uns bemüht haben, den Rückgang der Zuwachsrate der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung zu erreichen; sie ist von ehemals 5,7 Prozent Ende 1991 auf 0,2 Prozent 1997 gesunken.

Weil Sie ja auch sehr offen gesprochen haben, Herr Büttiker, möchte ich auch darauf hinweisen, dass wir die Politik des Bundesrates – wenn ich an die Ex-Jugoslawien denke – gegen harte Opposition sowohl der Wirtschaft wie der Gewerkschaften durchgesetzt haben. Das möchte ich hier doch zugunsten des Bundesrates ausdrücklich festgehalten haben! Der Initiativtext kann trotz erkennbarer Probleme – z. B. das Spannungsverhältnis mit den internationalen Verpflichtungen – so ausgelegt werden, dass die Initiative als gültig zu erklären ist. Ihren Inhalt weist der Bundesrat aus den vorhin genannten Gründen aber entschieden ab. Wir haben auch den Tatbeweis erbracht, dass es uns wirklich ein ernstes Anliegen ist, die Ausländerzahl zu begrenzen, indem es uns gelungen ist, die übermässige Zunahme zu Beginn der neunziger Jahre auf eine Minimum herunterzuschrauben, das auf nicht beeinflussbare Faktoren wie Familiennachzug oder Heiraten mit Ausländern zurückzuführen ist.

Auf diesem Wege werden wir mit der Anag-Revision weiterfahren, und in diesem Sinn möchte ich Sie bitten, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung», die wirklich ein untaugliches Mittel ist, um das Ausländerproblem zu lösen, abzulehnen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Sammeltitel – Titre collectif

Ausländerpolitik. Motionen

Politique en matière d'étrangers. Motions

99.3033

Motion SPK-SR (97.060)

Grundsätze für die zukünftige Ausländerpolitik

Motion CIP-CE (97.060)

Principes pour la future politique en matière d'étrangers

Wortlaut der Motion vom 3. März 1999

Der Bundesrat wird beauftragt, so rasch als möglich einen Entwurf für die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) vorzulegen.

Dieses neue Gesetz soll sich an folgenden Zielen orientieren:

- a. Begrenzung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung unter Beachtung von völkerrechtlichen Verpflichtungen, ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Interessen sowie der humanitären Tradition der Schweiz;
- b. verstärkte Integrationsförderung bei rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländern, wenn sie die Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung respektieren und integrationsbereit sind;
- c. konsequente Bekämpfung von Missbräuchen im Bereich des Ausländerrechtes und konsequente Rückschaffung der Ausländer und Ausländerinnen ohne Anwesenheitsberechtigung, insbesondere der Kriminaltouristen.

Diese Ziele sollen – unter Berücksichtigung des Entscheides zum Abkommen mit der EU über den Personenverkehr – insbesondere durch folgende Massnahmen erreicht werden:

1. Verankerung des dualen Zulassungssystems: Neue Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sollen in erster Linie Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU und der Efta erteilt werden. Aus andern Staaten sind Führungskräfte, Spezialisten und weitere qualifizierte Arbeitskräfte nur ausnahmsweise bei ausgewiesenen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen oder kulturellen Bedürfnissen zuzulassen.
2. Abschaffung des Saisonierstatus und Einführung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für alle befristeten Tätigkeiten.
3. Verstärkte Integration, insbesondere Erleichterung der beruflichen und geographischen Mobilität, der dauerhaft zugelassenen Ausländerinnen und Ausländer. Eine Niederlassungsbewilligung wird nur erteilt, wenn kein Verstoss gegen unsere Rechtsordnung vorliegt.
4. Verstärkte Bekämpfung der illegalen Einreise, der Schwarzarbeit und weiterer Missbräuche, namentlich auch im Zusammenhang mit Scheinehen und Familiennachzug.
5. Entzug der Anwesenheitsberechtigung für Personen, die nicht gewillt sind, sich in die geltende Rechtsordnung einzufügen, namentlich bei manifester Gewaltbereitschaft oder bei Verurteilung auf Grund erheblicher oder wiederholter Delikte.

Texte de la motion du 3 mars 1999

Le Conseil fédéral est chargé de présenter, dans les meilleurs délais, un projet de révision totale de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

La nouvelle loi devra viser les objectifs suivants:

- a. limitation de la population étrangère résidante compte tenu des obligations contractées dans le domaine du droit interna-



«Für eine Regelung der Zuwanderung». Volksinitiative

«Pour une réglementation de l'immigration». Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	97.060
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.03.1999 - 08:00
Date	
Data	
Seite	188-197
Page	
Pagina	
Ref. No	20 045 746