

Ich stimme Frau Egerszegi und Frau Forster in allen Teilen zu: Handlungsbedarf ist gegeben, und wir werden eine entsprechende Vorlage ausarbeiten.

*Angenommen – Adopté*

08.029

## **Freizügigkeitsabkommen. Weiterführung sowie Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien**

### **Accord sur la libre circulation. Reconduction et extension à la Bulgarie et à la Roumanie**

#### *Differenzen – Divergences*

Botschaft des Bundesrates 14.03.08 (BBl 2008 2135)

Message du Conseil fédéral 14.03.08 (FF 2008 1927)

Ständerat/Conseil des Etats 28.04.08 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 28.04.08 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 28.05.08 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 28.05.08 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 02.06.08 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 05.06.08 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.08 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 11.06.08 (Differenzen – Divergences)

Einigungskonferenz/Conférence de conciliation 12.06.08

Ständerat/Conseil des Etats 12.06.08 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 12.06.08 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 13.06.08 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 13.06.08 (Schlussabstimmung – Vote final)

#### **1. Bundesbeschluss zur Genehmigung der Weiterführung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit**

##### **1. Arrêté fédéral portant approbation de la reconduction de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes**

#### **Titel**

*Antrag der Mehrheit*

Festhalten

#### *Antrag der Minderheit*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre**

*Proposition de la majorité*

Maintenir

#### *Proposition de la minorité*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Marty Dick** (RL, TI), pour la commission: La Commission de politique extérieure a pris connaissance des résultats du débat du Conseil national. Nous constatons que sur le principe même de la reconduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes avec la Communauté européenne, il n'y a pas de divergence. Il y a par contre une divergence quant à la manière de poser la question. Le Conseil fédéral, vous le savez, propose de poser deux questions dans un seul message: la première porte sur la reconduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes et la deuxième sur son extension à la Roumanie et à la Bulgarie.

Notre conseil avait très clairement décidé qu'il s'agissait exactement de la même question et que, par souci de clarté, il fallait donc poser une seule et même question. Le Conseil national a par contre décidé d'épouser la proposition du Conseil fédéral et de poser deux questions. Votre commission en a encore longuement discuté et, par une majorité très claire de 9 voix contre 4, elle a décidé de maintenir la position du Conseil des Etats.

J'aimerais tout d'abord dire que nous réfutons l'accusation selon laquelle le Conseil des Etats fait de la tactique. Je crois que c'est plutôt le contraire qui est vrai, en tout cas la majorité de la commission, tout comme notre conseil estime qu'on est bel et bien face à une seule et même question, vu qu'une libre circulation à la carte – c'est-à-dire la poursuite de la libre circulation avec 25 Etats de l'Union européenne – n'est pas une solution possible. D'ailleurs encore tout récemment, après notre vote, la Commission européenne a eu l'occasion de le préciser d'une façon on ne saurait plus claire. Si l'on veut poursuivre la libre circulation, c'est avec la Communauté européenne d'aujourd'hui, qui compte 27 Etats.

C'est pour cette raison qu'on ne peut pas accepter non plus le terme de «Paketlösung». Ce n'est pas une «Paketlösung», ni au sens de la loi postale, ni au sens du langage politique! Une «Paketlösung», c'est lorsqu'on inclut dans une même votation des problèmes qui sont voisins, mais qui ne sont pas exactement les mêmes. C'était le cas, par exemple, de l'initiative populaire «pour une caisse-maladie unique et sociale», dont le texte proposait non seulement la création d'une caisse-maladie unique, mais aussi une solution de financement selon la capacité économique des assurés. C'étaient donc deux questions posées dans une seule et même votation. C'est cela, une «Paketlösung». C'en est aussi une lorsqu'on vote sur la ratification d'un traité international et qu'on vote en même temps sur la législation interne d'application dudit traité.

Dans le cas présent, et la majorité en est persuadée, nous posons exactement la même question. Les oui aux deux questions et les non aux mêmes questions ont des conséquences qui sont exactement les mêmes pour ces deux questions: c'est respectivement la reconduction ou la fin de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne. D'ailleurs, le Conseil fédéral, soit devant notre conseil, soit lors de la séance de la commission, nous a très clairement dit que si l'on devait répondre non à l'extension, l'Union européenne nous communiquerait qu'il serait impossible de poursuivre la libre circulation des personnes, et on nous donnerait un terme pour prendre définitivement position.

La majorité estime donc que c'est une question de clarté, et même d'honnêteté intellectuelle, que de poser aux citoyens la seule véritable question qui se pose. Il est difficile de présenter au peuple ces deux questions séparées et d'expliquer au client du «Café du Commerce» ou du «Rössli» que son oui à la première question revient à poursuivre la libre circulation des personnes avec l'Union européenne, et que la seconde question, c'est l'extension de cette libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie, pour lui dire tout de suite: «Attention, si tu dis non à la deuxième question, c'est aussi la fin de la libre circulation!» Ce sont, je crois, des distinctions qui relèvent du fétichisme démocratique, mais pas de la clarté qu'exige la véritable démocratie.

La majorité vous invite donc à maintenir notre position. En fait, le Conseil fédéral nous dit – et c'est finalement la seule différence que l'on a réussi à nous présenter – que les conséquences ne sont pas différentes quant au fond mais quant à la forme. Si l'on dit non à la reconduction de la libre circulation des personnes, c'est la clause guillotine qui s'applique tout de suite; si l'on dit oui à la reconduction de la libre circulation et non à son extension à la Roumanie et à la Bulgarie, ce n'est pas la mort subite de la libre circulation, mais il faudra se prononcer une deuxième fois. Cela aussi est «demokratisch fragwürdig», parce qu'on a fait croire au citoyen une chose qui se révélera fausse. En fait, je prétends que même cette différence n'existe pas, et le Conseil fédéral le sait très bien.

Si le peuple devait dire non à la reconduction de la libre circulation des personnes, la Confédération aurait la faculté de demander à la Commission européenne un délai qui irait bien au-delà des six mois prévus par le contrat. Car finalement, on pourrait faire valoir l'argument que tant le gouvernement que le Parlement étaient favorables à la reconduction, et que c'est le seul pays où le peuple a pu se prononcer. On pourrait donc demander ici aussi, comme dans le cas de l'élargissement, un délai supplémentaire de réflexion. Bref, il s'agit encore et toujours de la même question. Il y a encore une autre divergence, c'est l'article 1d qui a été introduit par le Conseil national.

**Präsident** (Brändli Christoffel, Präsident): Wir bereinigen zuerst diese Frage, und danach stelle ich die übrigen Differenzen zur Diskussion.

**Briner Peter** (RL, SH): Genau einen Monat nach unserer Sondersession vom 28. April 2008 hat der Nationalrat zur Personenfreizügigkeit einen anderen Entscheid gefällt als der Ständerat. Er hat beschlossen, die Weiterführung der Personenfreizügigkeit und deren Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien nicht zu verknüpfen, sondern dem Volk in zwei separaten Abstimmungsfragen vorzulegen. Der Nationalrat hat also bei der Beurteilung der Argumente, die es für beide Varianten gibt, eine andere Gewichtung vorgenommen. Möglicherweise hat das damit zu tun, dass in der Zwischenzeit diese weniger materielle als formelle Frage von einer breiten Öffentlichkeit mit grossem Interesse aufgenommen und diskutiert worden ist. Diese öffentliche Diskussion ist ganz klar zugunsten von zwei separaten Beschlüssen ausgefallen. Es sind eben zwei Beschlüsse: einer für die Weiterführung und einer für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit; diese fallen rein zufällig zeitlich zusammen. Die «Päckli-Semantik» unseres Kommissionspräsidenten verstehe, wer will; aber mit diesem Argument können Sie keine Wahlkampagne führen.

Schauen Sie: Wenn Sie von einer Scheinwahlmöglichkeit sprechen, weil es keine Personenfreizügigkeit à la carte gebe und man deshalb nur Ja oder Nein sagen könne, dann mag das zwar eine gewisse Logik haben. Wenn dann aber in der Begründung für einen einzigen Beschluss immer wieder ausgeführt wird, wie gefährlich eine separate Fragestellung zur Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien sei, weil bei einem eventuellen Nein das gesamte Paket der Bilateralen I aufs Spiel gesetzt werde, so erweist sich diese Argumentation eben doch als Taktiererei. Man spricht von einem allfälligen Flurschaden, und aus Angst davor möchte man mit einem einzigen Beschluss den Bürger vor diesem Risiko schützen, ihn quasi von dieser schwierigen Entscheidung dispensieren. Das geht doch nicht!

Das geht doch nicht. Erinnern wir uns doch an die Aussagen, die dem Bürger anlässlich der Beschlussfassung zu den Bilateralen I gemacht worden sind. Im Abstimmungsbüchlein aus dem Jahr 2000 wurde unmissverständlich festgehalten, dass bezüglich der Personenfreizügigkeit bei jeder einzelnen Erweiterung der EU die Referendumsmöglichkeit gewahrt bleibe. Es heisst dort: «Das Parlament wird zudem entscheiden, ob das Abkommen über die Freizügigkeit auch für Staaten gilt, die später der EU beitreten. Auch darüber kann das Volk im Falle eines Referendums abstimmen.» Das gilt auch für Rumänien und Bulgarien. Diese Position wurde schliesslich auch eingenommen, als es um die Abstimmung über die Personenfreizügigkeit mit den mitteleuropäischen Staaten und mit Zypern und Malta ging.

Unser bilateraler Weg ist bisher klar direktdemokratisch legitimiert. Darauf dürfen wir stolz sein. Wollen wir nun diese Akzeptanz aufs Spiel setzen? Glauben Sie denn, die Glaubwürdigkeit würde erhöht, wenn wir hier und heute gerade in diesem sensiblen Bereich der Europapolitik frühere Aussagen und Versprechen ohne Not zu Makulatur verkommen lassen? Das Gegenteil trifft zu. Wer solche Nuancen übersieht und wer frühere Abstimmungsverpflichtungen beiseiteschiebt, nimmt zusätzliche Risiken in Kauf. Es würde wohl im Vorfeld des Urnengangs eine riesige Diskussion über so-

genannt demokratiepolitische Defizite vom Zaun gebrochen. Man würde von «Päckli» sprechen, von fehlender Transparenz usw. Die Gegner der Personenfreizügigkeit würden die Einschränkung der Rechte der Stimmbürger ins Zentrum der Debatte stellen. Dadurch würde der eigentliche Inhalt der Vorlage in den Hintergrund gedrängt, und die Gegner könnten ihre eigentlichen Absichten kaschieren. Eine solchermaßen fehlgeleitete Debatte läuft doch – jetzt appelliere ich an die Befürworter der Personenfreizügigkeit – Gefahr, einige zusätzliche Prozente an Neinstimmen geradezu zu produzieren.

Ich gehe in meiner Beurteilung nach wie vor davon aus, dass unser Souverän, die Schweizer Bürgerinnen und die Schweizer Bürger, nach unserer Überzeugungsarbeit genau wissen wird, worüber er abstimmt, und wissen wird, dass es in Anbetracht der grossen Bedeutung der Personenfreizügigkeit mit allen Ländern der EU ganz klar eine zweifache Zustimmung braucht. Die Stimmbürger sind mit überzeugenden Argumenten zu gewinnen und nicht damit, dass man sie vor vermeintlichen Risiken schützen und von einem wichtigen Entscheid dispensieren will. Die Stimmbürger haben – und dazu gibt es einen Artikel in der Bundesverfassung – einen Anspruch auf eine unverfälschte Willenskundgebung. Das ist doch ganz einfach ein Gebot der demokratischen Offenheit und Ehrlichkeit.

Beenden wir diesen formellen Schlagabtausch, und schliessen wir uns doch hier dem Bundesrat und dem Nationalrat an. Damit öffnen wir den Weg für eine überzeugende, materielle Debatte vor und mit dem Volk, vor allem für eine Debatte mit offenem Visier.

**Bischofberger Ivo** (CEg, AI): Nach den ausführlich geführten Debatten in beiden Räten, ob über die Verlängerung der Personenfreizügigkeit und ihre Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien in separaten, jeweils referendumsfähigen Bundesbeschlüssen abzustimmen sei, liegen in dieser Frage die Pro- und Contra-Argumente in breiter Fülle auf dem Tisch. Diese Formalie hat in unseren Diskussionen, aber auch in der breiten Medienlandschaft in letzter Zeit viel zu viel Aufmerksamkeit bzw. Bedeutung erhalten und die europapolitischen Inhalte der Vorlage leider in den Hintergrund gedrängt. Hierbei laufen wir zurzeit Gefahr, ob der auf formelle Fragen ausgerichteten Diskussionen auf einen Nebenschauplatz abzudriften und die Kernbotschaft respektive die von uns allen anvisierten Grundanliegen aus den Augen zu verlieren. Es kann, ja muss für uns alle nur ein Ziel geben, nämlich den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken und entsprechend die wirtschaftliche Öffnung, ja die wirtschaftliche Notwendigkeit dieser Abkommen zu akzeptieren. Oder anders gesagt: Es gilt, einzig und allein die Kardinalfrage «Weiterführung des Bilateralismus?» mit einem unzweideutigen Ja zu beantworten.

Vor dieser Tatsache müssen wir die politische Verantwortung wahrnehmen. Nebst den wirtschaftlichen sind auch die juristischen und politischen Fragen im Sinne der freien Meinungsbildung und unverfälschten Meinungsäusserung zu diskutieren, die Konsequenzen zu bewerten und unverfälscht unseren Mitbürgerinnen und -bürgern offenzulegen. Wenn wir die wirtschaftliche Frage beurteilen, kann der bilaterale Weg kurz und knapp als Erfolgsgeschichte definiert werden, und eine Ablehnung hätte für unser Land fatale, nicht zu verantwortende Konsequenzen. Die juristische Frage nach den Folgen der Freizügigkeitsvorlage als sogenannt gemischtes Abkommen, welches sowohl Kompetenzen der EG und deren Kommission wie auch Kompetenzen jedes einzelnen Mitgliedstaates tangiert, ist – differenziert betrachtet – abschliessend weit schwieriger zu beantworten. So müssten denn konsequenterweise die Erweiterungsverhandlungen eigentlich mit allen 27 Mitgliedsländern stattfinden, also inklusive Rumänien und Bulgarien. Oder mit anderen Worten: Wer die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit separat ablehnen würde, würde nur einen Teil der Länder als Vertragspartner anerkennen und eo ipso zwei davon ausschliessen. Dies ist – auch nach Auskunft des Justiz- und Polizeidepartementes, namentlich von Herrn Grossen –

«rechtlich nicht möglich». Tun wir es trotzdem, so sehen wir uns in einer Übergangszeit in all unseren Verhandlungsprogrammen in die Rolle des Bittstellers gegenüber der EU versetzt. Wir dürften und könnten das Abkommen mit den 25 Staaten zwar so lange weiterführen, wie die EU es zuliesse – und es würde genau das eintreten, was wir als souveränes Land unbedingt verhindern wollen.

Entsprechend verhält es sich nun logischerweise mit der Frage, was mit Blick auf das zu Recht immer wieder zitierte Demokratieverständnis im Sinne von Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung zu tun geboten ist. Sosehr es unsere Pflicht als vom Volk gewählte Parlamentarier ist, Bürgerinnen und Bürgern möglichst zu garantieren, dass sie sich frei zu einer politischen Frage äussern können, so sehr steht es in unserer Verantwortung, gegenüber eben diesem Volk offen und ehrlich einzugestehen, wenn in Tat und Wahrheit – obwohl im Abstimmungsbüchlein vom 8. Oktober 1999 noch in Aussicht gestellt – keine Wahlfreiheit besteht. Es ist unsere Verantwortung, gegenüber Bürgerinnen und Bürgern einzugestehen, dass ihnen mit einer getrennten Vorlage lediglich eine Option unterbreitet wird, die niemals Rechtskraft erlangen kann und wird. Denn ein Abkommen zum freien Personenverkehr, abgeschlossen nur mit den alten statt mit sämtlichen EU-Staaten, also eine Auswahl wie bei einer Menükarte, wird mit Blick auf das Diskriminierungsverbot, ob wir es wahrhaben wollen oder nicht, logischerweise niemals akzeptiert werden. Wir dürfen dem Volk nicht vorgaukeln, es könne eine Personenfreizügigkeit à la carte haben.

Wenn es uns mit dem eingangs erwähnten Ziel ernst ist, nämlich den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken, indem wir grundsätzlich zum Bilateralismus schlechthin Ja sagen, müssen wir mit Blick auf die Konsequenzen von der Variante der Aufteilung in zwei Beschlüsse Abstand nehmen. Denn nach einem allfälligen separaten Nein zu Rumänien und Bulgarien könnte die Schweiz nach einer gewissen Zeit wohl nochmals abstimmen; dies würde aber im Volk verständlicherweise dann doch klar und deutlich als Zwängerei empfunden. Und die Frage sei hier gestattet: Was wäre, wenn dann nochmals ein Nein als Verdikt ausgesprochen würde? Es ist und bleibt unsere Pflicht und Schuldigkeit, dem Volk reinen Wein einzuschenken, es ehrlich und offen zuzugeben und dazu zu stehen, dass es mit der EU nur eine Personenfreizügigkeit gibt, nur einen Grundsatzentscheid, nämlich den, sich in einer Gesamtvorlage für die bilateralen Verträge, welche für unser Land von existenzieller Bedeutung sind, klar und deutlich auszusprechen.

**Gutzwiller Felix (RL, ZH):** Ich gehöre ja zu denen, die in der ersten Runde für eine einzige Vorlage eingetreten sind. Der Prozess seither und die Diskussion im Nationalrat, die ich sehr intensiv verfolgt habe, haben bei mir doch einige Fragen aufgeworfen. Ich möchte gerne kurz erklären, warum ich glaube, dass wir heute auf den Beschluss des Nationalrates einschwenken sollten.

Ich glaube, eine Sache ist klar: Grundsätzlich bestreitet niemand, dass die beiden Fragen zwei Seiten der gleichen Medaille sind. Es ist ganz klar: Es geht um die Personenfreizügigkeit, es geht um deren Erweiterung und um deren Ausdehnung; diese Fragen gehören zusammen. Das bestreite auch ich keinesfalls. Die Frage ist vielmehr: Wollen wir auf dieser konzeptionellen Sicht, für die es sehr gute Argumente gibt, welche gerade zusammengefasst worden sind, beharren? Oder wollen wir die politische Landschaft betrachten und überlegen, wie wir das Ziel, ein klares, freies, doppeltes Ja der Schweizer Stimmbevölkerung zu dieser Vorlage zu erhalten, am besten erreichen?

Wenn wir uns diese Zielsetzung vor Augen halten, zeigt uns die Debatte im Nationalrat zum Beispiel, dass wir Gefahr laufen, in eine Stellvertreterdebatte einzutreten, wenn wir am Konzept nur einer Vorlage festhalten. Wir haben das schon aufflackern sehen. Zum Thema wird das Abstimmungsbüchlein. Was hat man damals wirklich dazu gesagt? Rückt man ab von dem, was man gesagt hat? Führt man das Volk hinters Licht, wenn man zu diesen Fragen der Freizügigkeit nicht mehr getrennt abstimmen kann? Das sind

Themen, die zunehmend die eigentliche Sachfrage vernebeln. Die Frage ist also: Können wir die Debatte, die jetzt kommt, mit zwei Entscheiden nicht viel klarer auf die Themen fokussieren, auf die wir sie fokussieren wollen, nämlich auf die Erweiterung der Personenfreizügigkeit und auf deren Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien? Wir sollten keine Stellvertreterdebatte zulassen, beispielsweise über die Frage des Abstimmungsbüchleins von damals.

Eine zweite Thematik ist die folgende: Sind wir denn in einer so schlechten Position, um für ein doppeltes Ja zu argumentieren? Ich meine: nein; ich meine sogar, dass wir zunehmend in einer guten Position sind. Herr Kollege Briner hat es kurz erwähnt: Die Schweiz ist das einzige Land, das den direktdemokratischen Test zur Personenfreizügigkeit bestanden hat. Die Menschen in diesem Land verstehen, worum es geht; man kann ihnen offensiv deutlich machen, weshalb ein doppeltes Ja das einzig Sinnvolle ist. Man muss aus dieser Position der Stärke argumentieren. Ich bin auch überzeugt, dass angesichts der Gegnerschaft diese Argumentation nicht so schwierig ist. Für die Position der SVP etwa – «Ja zu 25 und Nein zu 2» – ist nicht sehr einfach zu argumentieren, auch nicht im «Rössli» oder im «Café du Commerce»; wie wollen Sie das den Leuten klarmachen?

Die Stellvertreterdebatte über die Roma zu führen: Da hat mich das vergangene Wochenende erst recht darin bestärkt, dass wir die Debatte für ein zweifaches Ja gewinnen können. Wer fast täglich doppelte Inserate finanziert, in denen ein eingebürgerter Mörder als Argument genommen wird, der Initiative zuzustimmen, und dann das Resultat erzielt, das am Wochenende erzielt worden ist, der wird auch mit den Roma allein den Schweizer Stimmbürger und die Schweizer Stimmbürgerin nicht hinters Licht führen können. Ich bin zunehmend überzeugt, dass wir in einer guten Position sind, ein doppeltes Ja zu erreichen, dies auch in einer schlechteren Wirtschaftslage, nämlich dann, wenn wir aus der Position der Stärke heraus antreten und klar kommunizieren, den Bürgerinnen und Bürgern klarmachen, weshalb wir ein doppeltes Ja brauchen.

Letzter Punkt: Bringt es nun etwas, wenn wir weiter an unserem Beschluss festhalten? Ich glaube, die konzeptionelle Klärung, wonach diese Fragen zusammengehören, ist dem Ständerat deutlich gelungen. Ich stelle die Frage: Was bringt es, wenn wir daran festhalten? Aus meiner Optik bringt das nicht sehr viel, denn jetzt ist angesagt, dass die Befürworterfront sich schliesst, sich klar positioniert und eine klare Botschaft nach aussen abgibt. Zur befürwortenden Front gehört auch der Bundesrat, der für die beiden Vorlagen ist, und der Nationalrat, der ihnen doch deutlicher zugestimmt hat, als viele von uns vielleicht vermutet haben. Deshalb glaube ich, dass wir jetzt, nachdem wir die konzeptionelle Klärung geschafft haben, pragmatisch an die Abstimmungskampagne denken sollten. Wir sollten möglichst bald eine klare Front aus parlamentarischer Mehrheit von Ständerat und Nationalrat, dem Bundesrat und den befürwortenden Parteien bilden und deshalb nicht länger an unserem Beschluss festhalten, sondern auf die Nationalratslösung einschwenken.

**Germann Hannes (V, SH):** Es gilt, nebst dem politischen Versprechen, das Bundesrat und eidgenössisches Parlament den Stimmberechtigten vor rund acht Jahren abgegeben haben, einen weiteren Gesichtspunkt zu beachten: die Verfassungsmässigkeit des Handelns. Verknüpft der Ständerat die beiden Vorlagen wider den Entwurf des Bundesrates und den klaren Willen des Nationalrates zu einem einzigen Beschluss, so verstösst er nach meinem Empfinden gegen Artikel 34 Absatz 2 unserer Bundesverfassung. Dort heisst es wörtlich, unter dem Titel «Politische Rechte»: «Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.» Auch seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung ist der Grundsatz der Einheit der Materie unter dem Gesichtspunkt einer unverfälschten Stimmabgabe einerseits in Artikel 194 Absatz 2 festgehalten, der die Revision der Verfassung betrifft, andererseits aber auch im eben erwähnten Artikel 34 Absatz 2, in dem

die Garantie der politischen Rechte enthalten ist. Die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe sind ein Ausfluss von Artikel 34 Absatz 2.

Kollege Bürgi – der unserer Minderheit heute leider nicht helfen kann; er ist, wie auch Kollege Reimann, verhindert – hat in der Sondersession einen Entscheid des Bundesgerichtes dazu zitiert, wie er unter der neuen Verfassung ergangen ist. Der Grundsatz verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen oder Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen lässt. Nun, es liegt an Ihnen, zu entscheiden, ob Sie das wollen. Es geht hier um die Verfassungsmässigkeit, und diese gewichten gerade wir in der *Chambre de Réflexion* normalerweise ausgesprochen hoch.

Ich komme nun nochmals auf die politische Komponente zu sprechen: Wenn wir die beiden Beschlüsse heute zu einem Paket verknüpfen respektive daran festhalten, ist das in meinen Augen ein Betrug gegenüber dem Volk. Bei der Abstimmung über die Bilateralen I hat man stets betont, das Stimmvolk könne über jegliche Ausdehnung auf neue EU-Staaten neu befinden. Das können Sie nicht wegdiskutieren; etwas anderes ist nie entschieden und in diesem Rat auch nie gesagt worden. Bei der sogenannten Osterweiterung, also bei der Ausdehnung auf die EU-25, haben die Räte noch Wort gehalten. Man hätte auch damals bereits gleich argumentieren können; nur war damals diese zufällige zeitliche Übereinstimmung nicht gegeben. Auch damals war bereits klar, dass die EU die Ungleichbehandlung ihrer Mitgliedstaaten – jedenfalls offiziell – nicht tolerieren konnte. Wenn man sie fragt, sagt sie natürlich, dass sie das nicht akzeptieren kann. Wir alle hier drin wissen auch, dass das nachvollziehbar ist; das leuchtet ein, wir würden das auch nicht schlucken.

Verhandlungsspielraum betreffend Zeitpunkt, Übergangsstritten, flankierende Massnahmen, Notfallszenarien usw. hat es indes stets gegeben, und es wird ihn auch immer geben. Warum sollte man sonst überhaupt verhandeln? Wenn wir die Beschlüsse heute zu einem Paket verknüpfen, können wir sagen, dass wir in Zukunft gar nicht mehr über Erweiterungsschritte zu befinden brauchen. Dann machen wir den autonomen Nachvollzug, und dann haben diejenigen, die rasch in die EU möchten, eigentlich erreicht, was sie wahrscheinlich wollen, nämlich dass wir nichts mehr zu bestimmen haben und autonom alles nachvollziehen. Das muss ich Ihnen sagen: So weit möchte ich nicht gehen, und ich bin auch überzeugt, dass die Mehrheit, die diese Beschlüsse verknüpfen will, auch nicht so weit gehen möchte.

Anders als beim Bundesbeschluss 1 wären in Bezug auf Erweiterungsschritte – in diesem Fall sind es jetzt Rumänien und Bulgarien – Nachverhandlungen wohl schwierig, aber immerhin möglich. Ich bin überzeugt, dass die EU das überleben würde, auch wenn wir zwei Anläufe brauchen würden, auch wenn wir sagen würden, dass wir warten wollten, bis das eine oder andere unserer Anliegen gelöst sei. Aussenpolitik ist Interessenpolitik, und diese Frage gehört dazu. Wir sind gewählt worden, um die Interessen unseres Landes zu vertreten. Natürlich ist ein zweiter Anlauf vielleicht eine Zwängerei; das kann man sagen. Aber erinnern Sie sich an andere Vorlagen, die zwei, drei, vier oder sogar fünf Anläufe brauchten! Es gibt x Beispiele dafür.

Wer hier im Saal kann denn wissen, wie die EU im Fall einer Ablehnung der Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien reagieren würde? Ich glaube, niemand kann das voraussagen. Wir müssten nochmals über die Bücher; das ist klar.

Aber wenn wir heute die Vorlagen verknüpfen und einen einzigen Beschluss machen, dann signalisieren wir den Leuten im Land eigentlich: Wir haben uns vor acht Jahren getäuscht; wir haben euch dort leider anschwindeln müssen; wir haben gesagt, man könne über jeden Erweiterungsschritt separat befinden. Aber wie wollen Sie, wenn Sie heute die Vorlagen verknüpfen, jemals wieder sagen: Leute, kein Problem, ihr könnt über die Erweiterung – ich sage jetzt einmal: – um Serbien, Montenegro, die Türkei oder andere Oststaaten separat befinden? Dieses Recht würden wir uns

aus meiner Sicht mit dieser Verknüpfung automatisch nehmen. Das wäre ein gravierender Fehler, denn es gibt immer, auch in fünf, zehn oder zwanzig Jahren, möglicherweise Lagebeurteilungen, die uns nahelegen: Nein, jetzt können wir nicht zustimmen, jetzt müssen wir es riskieren! Und dieses Recht sollten wir uns nicht selbst und schon gar nicht unserem Stimmvolk nehmen!

Darum danke ich Ihnen, wenn Sie es wagen, im Sinne von Herrn Gutzwiller zwei Beschlüsse zu machen. Dann kann man separat darüber befinden. Ich bin überzeugt, das Schweizervolk wird die richtige Lösung treffen.

**Jenny This (V, GL):** Ich möchte Sie ebenfalls bitten, der Minderheit und somit dem Nationalrat zu folgen.

Eine Verknüpfung zweier unterschiedlicher Vorlagen ist – man kann es drehen und wenden, wie man will – letztlich ein Betrug an unserem Souverän. Wir werden ein Glaubwürdigkeitsproblem haben. Wir haben bei den Bilateralen I wie auch bei den Bilateralen II schwarz auf weiss versprochen, dass das Volk später separat über die Erweiterungsschritte befinden kann. Können wir das ignorieren? Wollen wir einfach sagen: «Das interessiert uns nicht; wir machen das, was wir für gut befinden»? Es geht hier also eindeutig um zwei Beschlüsse, die zwar inhaltlich einen engen Zusammenhang aufweisen – das gebe ich zu –, formell aber nicht zusammengehören. Es ist nun wirklich unredlich, wenn Abstimmungsvorlagen so aufbereitet und konstruiert werden, dass das von uns gewünschte Resultat herauskommen muss. Auch der Bundesrat will zwei getrennte Vorlagen, weil er weiss, was wir versprochen haben. Wir wären wirklich gut beraten, bei dieser Differenzbereinigung dem Bundesrat und dem Nationalrat zu folgen.

Kollege Germann hat es angetönt: Was wollen Sie denn auf die Frage antworten, wenn wir dannzumal bei Kosovo oder der Türkei vor der gleichen Frage stehen? Sagen wir dann ebenfalls, es sei eine Paketlösung? Auf diesen Abstimmungskampf würde ich mich dann tatsächlich freuen.

Was für den Wirtschaftsstandort Schweiz gut ist, Kollege Bischofberger, entscheiden nicht wir alleine. Es gibt noch andere, die beurteilen können oder wollen, was für den Wirtschaftsstandort Schweiz für die Zukunft gut ist.

Auch wenn mir das Votum von Kollege Gutzwiller sehr gut gefallen hat: Schadenfreude über den gestrigen Tag ist für zukünftige Abstimmungen ein schlechter Ratgeber. Die Abstimmung über den Gesundheitsartikel war ja auch kein Erfolgserlebnis erster Güte – für Sie nicht und für mich nicht.

Das Volk muss so oder so die Grundsatzfrage beantworten, ob es den bilateralen Weg weitergehen will oder nicht. Die Konsequenzen sind aber bei zwei getrennten Vorlagen nicht dieselben. Bei einem Nein zu einem Gesamtpaket würden alle bilateralen Verträge dahinfallen, was man tatsächlich nicht verantworten könnte, während wir bei einem Nein zu Bulgarien und Rumänien auf jeden Fall eine nächste Chance erhalten würden: Wir könnten nachverhandeln.

Also ist das, was wir hier mit einer Verknüpfung anstreben, letztlich ein Spiel mit dem Feuer. Ich glaube nicht, dass das in Ihrem Interesse ist. Trickserie, Täuschung und Angst vor dem Volk stehen unserem Rat schlecht an; das haben wir auch nie gemacht.

Der Bundesrat und der Nationalrat haben den klügeren Weg gewählt und auf ein «Päckli» verzichtet. Wir sind gut beraten, ihnen zu folgen.

**Freitag Pankraz (RL, GL):** Ich habe bei der ersten Behandlung der Vorlage in diesem Rat wie Kollege Gutzwiller, also mit der Mehrheit, für nur eine Vorlage gestimmt. Ich bin persönlich klar für die Weiterführung und die Ausdehnung der Freizügigkeit. Es gibt aus meiner Sicht auch beachtliche Gründe für beide Verfahrensvarianten. Die Weiterführung und Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens ist aber für unser Land zu wichtig, um taktische Fragen oder Verfahrensfragen ins Zentrum zu stellen. Wir sollten die Verfahrensdifferenz zum Nationalrat und zum Bundesrat aufheben, die Reihen der Befürworter schliessen und uns auf das Materielle, also die Sache an sich, konzentrieren. Dann können

wir – und davon bin ich überzeugt – allfällig auch zwei Abstimmungen gewinnen.

Ich unterstütze darum jetzt den Antrag der Minderheit und stimme für zwei Vorlagen.

**Imoberdorf René** (CEg, VS): Argumente gibt es für beide Varianten; wir haben es jetzt gehört. Verfassungsrechtlich – da sind wir uns nicht ganz einig – besteht aber meines Erachtens überhaupt kein Zwang zur einen oder anderen Lösung. Der Abstimmungsmodus ist also offen. Warum?

Es besteht ein klarer Zusammenhang – diesbezüglich sind wir uns in diesem Rat einig – zwischen den beiden Entscheidungen, weil es letztlich die Personenfreizügigkeit nur mit allen EU-Ländern gibt, und dazu gehören nun einmal auch Rumänien und Bulgarien. Das spricht klar für nur eine Vorlage. Man kann dabei auch nicht von einer Paketlösung sprechen, wie es bereits der Kommissionspräsident getan hat, weil es im Grundsatz eigentlich nur darum geht, ob wir die Personenfreizügigkeit mit der EU wollen oder nicht.

Von den Gegnern einer einzigen Vorlage wird immer wieder ins Feld geführt, dies sei undemokratisch; das Gegenteil ist der Fall! Bei zwei Vorlagen wird dem Volk suggeriert, es könne damit seinen Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen. Den Wählerinnen und Wählern wird vorgegaukelt, sie könnten eine Personenfreizügigkeit à la carte haben, wie es schon von Kollege Bischofberger gesagt wurde. Wenn die Ausweitung abgelehnt wird, muss das Volk noch einmal abstimmen, wenn wir nicht einen Scherbenhaufen produzieren wollen. Das Ganze grenzt dann an Zwängerei, oder man könnte auch sagen: Nötigung mit einer pseudodemokratischen Etikette. Es ist meiner Meinung nach ehrlicher, dem Volk reinen Wein einzuschenken und klar zu sagen, dass es nur eine EU und damit nur eine einzige Personenfreizügigkeit gibt. Von meinem Demokratieverständnis her ist die getrennte Abstimmung nicht ehrlich.

**Recordon Luc** (G, VD): Nos relations avec l'Union européenne, c'est un peu comme un mariage qui est perpétuellement à l'essai: il faut se remarier à chaque fois. Pourquoi? Car, à chaque fois qu'il y a une extension de l'Union européenne, le conjoint change fondamentalement. Nous ne pouvons pas nous épargner cela. Ce sera une difficulté permanente avec l'arrivée probable de nouveaux Etats membres comme la Croatie, la Macédoine, etc.

Aujourd'hui, la seule particularité, c'est qu'une de ces extensions coïncide avec le moment où nous devons confirmer, comme cela avait été prévu, notre décision de principe sur la libre circulation des personnes. A cause de cette coïncidence, on voudrait nous faire croire que la situation est fondamentalement différente des autres cas. Certes non! Il n'y a qu'une alternative: continuer ou arrêter, confirmer le mariage ou divorcer. Et que l'on dise «non, non» ou «oui, non», de toute façon l'issue sera la même: il faudra renégocier avec l'Union européenne. Toute tentative de mettre en évidence des différences politiques réelles est vouée à l'échec. Cela n'a pas de sens. C'est au mieux une argutie juridique; et encore, c'est faire injure aux juristes que de le dire.

Le peuple ne s'y trompera pas. Le peuple n'est pas aussi bête que l'on voudrait bien parfois le dire. On l'a vu encore le week-end dernier: il est parfaitement capable de comprendre que trop de démocratie ou de prétendue démocratie, ce n'est plus de la démocratie. En réalité, il se plaint bien plutôt quand on fait appel à lui trop souvent ou de manière trop compliquée, alors que la réalité des choix politiques est peut-être plus simple.

C'est précisément le cas ici: il n'y a qu'un choix politique véritable, unique. Et il n'y a donc pas de raison, arbitrairement, de séparer en deux une question qui est fondamentalement unitaire.

Je vous invite à maintenir notre décision.

**Sommaruga Simonetta** (S, BE): Eigentlich bin ich davon ausgegangen, dass alle Argumente auf dem Tisch sind, und wollte deshalb nichts mehr sagen. Aber es wurden jetzt zwei

Dinge in den Raum gestellt, die aus meiner Sicht einfach noch kurzer Anmerkungen bedürfen.

1. Zur Verfassungsmässigkeit des letzten Entscheides, den wir getroffen haben: Herr Kollege Germann, Sie kennen das Gutachten des Bundesamtes für Justiz ebenfalls, das klar besagt, dass beide Vorgehensweisen möglich und dass beide auch mit der Bundesverfassung zu vereinbaren sind. Einfach damit man es weiss: Das wurde abgeklärt, es liegt ein Gutachten vor.

2. Zur Bemerkung, dass die Bevölkerung, wenn wir ihr eine Vorlage unterbreiten, bei einer nächsten Erweiterung gar nicht mehr entscheiden könne: Dem muss ich schon etwas entgegenhalten. Das Gegenteil ist der Fall. Wir haben bei unserer letzten Aussprache vielleicht zu wenig darauf hingewiesen, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen ja ein gemischtes Abkommen ist, das zwischen drei Vertragspartnern ausgehandelt wurde. Das sind erstens die EG mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit, zweitens die EU-Mitgliedstaaten und drittens die Schweiz. Diese drei Vertragspartner schlossen das Personenfreizügigkeitsabkommen ab, und das führt dazu, dass wir mit dem Vertragspartner EG kein Abkommen abschliessen können, wenn wir gleichzeitig zwei Mitglieder der EG nicht dabei haben. Das geht gar nicht zusammen, das ist wahrscheinlich auch juristisch gar nicht möglich, das würde dann allenfalls ein spezielles Entgegenkommen der EU erfordern, aber juristisch ist das eigentlich nicht möglich. Deshalb ist es so, dass wir nach der Erweiterung der EU jetzt eben auch über die Weiterführung der Personenfreizügigkeit abstimmen. Bei jeder zusätzlichen Erweiterung wird sich genau diese Frage wieder stellen: Wollen wir die Personenfreizügigkeit weiterführen – mit der erweiterten EG, wie sie dann eben besteht –, oder wollen wir sie nicht weiterführen? Das ist die Frage, die sich uns stellen wird. Wir werden also bei jeder neuen Erweiterung der EU genau diese Frage beantworten, wie wir sie auch nächstes Jahr beantworten werden.

Deshalb bitte ich Sie, bei unserem Entscheid zu bleiben und der Bevölkerung diese Frage eben so zu stellen, wie sie sich auch in Zukunft bei jeder Erweiterung stellen wird: Wollen wir die Personenfreizügigkeit mit der EU weiterführen, oder wollen wir das nicht?

**Widmer-Schlumpf Eveline**, Bundesrätin: Der Bundesrat hat, Sie wissen es, entschieden, dass dem Parlament nur eine Botschaft, jedoch zwei Beschlüsse vorgelegt werden sollen. Dieses Vorgehen unterstreicht einerseits die Einheit der Materie, und andererseits soll dem Parlament und der Schweizer Bevölkerung auch die Möglichkeit gegeben werden, über die Weiterführung des Abkommens separat zu befinden, wie dies im Rahmen der ersten Referendumsabstimmung zur Personenfreizügigkeit im Jahr 2000 in Aussicht gestellt wurde.

Ich möchte an dieser Stelle auch noch etwas zur Frage der Verfassungsmässigkeit betonen – Frau Ständerätin Sommaruga hat darauf hingewiesen –: Ihre Aussenpolitische Kommission hat das Bundesamt für Justiz um ein Gutachten gebeten. In diesem Gutachten war die Frage eigentlich die, ob man die beiden Bundesbeschlüsse zu einem einzigen verbinden könnte oder ob dem der Grundsatz der Einheit der Materie entgegenstehen würde. Das Bundesamt für Justiz ist mit nachvollziehbarer Begründung zum Schluss gekommen, dass der Grundsatz der Einheit der Materie dem Zusammenschluss der beiden Bundesbeschlüsse nicht entgegensteht. Es hat also gesagt, es sei aus rechtlichen Gründen möglich, sowohl nur einen Bundesbeschluss vorzulegen als auch zwei. Letztlich ist es eine politische Frage. Ich sage das einfach, um das noch einmal festzuhalten, weil es hier unterschiedlich diskutiert wurde.

Ihr Rat hat in der Sondersession vom 28. April 2008 entschieden, nur einen Beschluss vorzulegen, und diesen Entscheid mit der Einheit der Materie begründet. Sachlich besteht diese Einheit der Materie; das hat der Bundesrat ja auch immer wieder betont. Der Nationalrat hat dann am vergangenen Mittwoch mit 101 zu 82 Stimmen entschieden, dass die Weiterführung der Personenfreizügigkeit und deren

Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien in zwei separaten Bundesbeschlüssen vorzulegen seien. Hauptgrund für diesen Entscheid war, dass der Stimmbevölkerung bei der ersten Referendumsabstimmung zur Personenfreizügigkeit im Jahr 2000 – ich habe darauf hingewiesen – in Aussicht gestellt worden war, dass im Jahr 2009 nochmals eine Referendumsabstimmung über den Wortlaut des damals bekannten Abkommens stattfinden würde.

Der Nationalrat hat in diesem Punkt die Begründung des Bundesrates in der Botschaft übernommen. Damit ist auch gesagt, dass wir entgegen den Ausführungen von Herrn Ständerat Marty nicht allein damit argumentiert haben, dass die Folgen unterschiedlich wären, wenn man nicht beide Beschlüsse annehmen würde. Nachdem sich der Nationalrat für zwei Bundesbeschlüsse ausgesprochen hat und Ihre Aussenpolitische Kommission an ihrem Entscheid festhält, die Weiterführung und die Ausdehnung in einem einzigen Genehmigungsbeschluss zusammenzufassen, befindet sich der Ball nun wieder bei Ihnen.

Für die heutige Runde des Differenzbereinigungsverfahrens möchte ich doch noch einmal auf die unterschiedlichen Konsequenzen bei einer Ablehnung des einen oder des anderen Beschlusses hinweisen. Es wurde bereits gesagt, aber ich sage es noch einmal, denn es ist eine Argumentation, die der Bundesrat verfolgt hat und an der er festhält: Die Folgen einer Ablehnung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens wären eben tatsächlich nicht die gleichen wie die Folgen einer Ablehnung der Erweiterung auf Rumänien und Bulgarien, selbst wenn inhaltlich, das ist völlig unbestritten, ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Bundesbeschlüssen besteht.

Es sei noch einmal festgehalten, dass die Guillotineklausel, wenn wir die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens ablehnen würden, nach sechs Monaten griffe und damit alle bilateralen Abkommen I von selbst und ohne weitere Handlung dahinfiele und dass auch die Bilateralen II, zumindest einmal die Abkommen von Schengen und Dublin, infrage gestellt wären. Lehnt man die Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien ab, dann passiert direkt zwar nichts, doch selbstverständlich stehen wir dazu, dass die EU das mittelfristig nicht akzeptieren würde. Die EU könnte das Freizügigkeitsabkommen dann von sich aus kündigen und damit auch die Anwendung der Guillotineklausel auslösen. Es ist hier aber zu berücksichtigen, dass dann auch sämtliche EU-Mitgliedstaaten die Kündigung aussprechen würden, sodass wir hier vom Zeitlichen her etwas mehr Freiraum hätten. Das möchte ich Ihnen einfach noch einmal zu bedenken geben. Ich möchte Sie auch noch einmal darauf hinweisen, dass man im Jahr 2000 gesagt hat, dass gegen die Weiterführung separat noch einmal ein fakultatives Referendum möglich wäre.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen

**Präsident** (Brändli Christoffel, Präsident): Mit diesem Beschluss sind die Differenzen bei den Artikeln 1a, 1b und 2 bereinigt.

#### **Art. 1**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Marty** Dick (RL, TI), pour la commission: C'est une modification rédactionnelle.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1a, 1b**

##### *Antrag der Mehrheit*

Festhalten

#### *Antrag der Minderheit*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 1a, 1b**

##### *Proposition de la majorité*

Maintenir

##### *Proposition de la minorité*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 1d**

##### *Antrag der Kommission*

Streichen

##### *Proposition de la commission*

Biffer

**Marty** Dick (RL, TI), pour la commission: L'article 1d a été introduit sur proposition du Conseil national. Cet article demande que, sept ans après la reconduction de l'Accord sur la libre circulation des personnes, le Conseil fédéral soumette un rapport à l'Assemblée fédérale sur les conséquences de cet accord. Pratiquement, on referait l'exercice qu'on s'appête à faire maintenant.

La commission n'a pas longuement discuté, elle a rejeté cet article par 11 voix contre 1 et 1 abstention. En fait, elle estime – et c'est cohérent avec ce que l'on a déjà voté jusqu'à présent – qu'à chaque extension on décidera si oui ou non on veut continuer la libre circulation des personnes avec la Communauté européenne. Ce sera cas avec la Croatie et avec d'autres candidats. On a donc estimé que cet article était inutile.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2**

##### *Antrag der Mehrheit*

Festhalten

##### *Antrag der Minderheit*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 2**

##### *Proposition de la majorité*

Maintenir

##### *Proposition de la minorité*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**2. Bundesbeschluss zur Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits auf Bulgarien und Rumänien**

**2. Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre du protocole relatif à l'extension de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie**

##### *Antrag der Mehrheit*

Festhalten

(= Nichteintreten)

*Antrag der Minderheit*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(= Eintreten)

*Proposition de la majorité*

Maintenir

(= Ne pas entrer en matière)

*Proposition de la minorité*

(Briner, Bürgi, Germann, Gutzwiller)

Adhérer à la décision du Conseil national

(= Entrer en matière)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

06.3765

**Motion  
sozialdemokratische Fraktion.  
Aktionsplan Integration****Motion  
groupe socialiste.  
Plan d'action pour l'intégration**

Einreichungsdatum 19.12.06

Date de dépôt 19.12.06

Nationalrat/Conseil national 19.12.07

Bericht SPK-SR 04.04.08

Rapport CIP-CE 04.04.08

Ständerat/Conseil des Etats 02.06.08

**Präsident** (Brändli Christoffel, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission beantragt mit 6 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Motion anzunehmen. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

**Briner** Peter (RL, SH), für die Kommission: Der in dieser Motion geforderte Aktionsplan geht in die Richtung, die der Bundesrat, wie er sagt, eingeschlagen hat, und zwar auf zwei Ebenen: Die erste Ebene ist die Gesetzgebung. Da ist inzwischen das neue Ausländergesetz in Kraft getreten; die entsprechenden gesetzgeberischen Massnahmen gehen in die gleiche Richtung wie die Anliegen der Motion. Die zweite Ebene betrifft das Massnahmenpaket. Der Bundesrat hat festgestellt, dass Lücken verbleiben und Verbesserungsbedarf besteht. Für mich ist das nicht so verwunderlich, ist das Ausländergesetz doch kein Integrationsgesetz. Deshalb hat der Bundesrat am 22. August des letzten Jahres 45 Massnahmen beschlossen, die von den verschiedensten Bundesämtern umgesetzt werden sollen. Schwerpunkte sind Sprache, Bildung und Arbeit. Die Gesamtkoordination wird vom Bundesamt für Migration (BFM) wahrgenommen, das bis Ende 2008 auch einen ersten Monitoring-Bericht vorlegen wird.

Nun zu den vier Anliegen der Motion:

1. Die Integrationsvereinbarung ist im Gesetz als Kann-Bestimmung vorgesehen. Einige Kantone gehen diesen Weg, zwar nicht flächendeckend, doch mit einem Pilotversuch.
2. Zur Chancengleichheit im Bildungsbereich: Bildung und Sprache sind für die Integration bekanntlich entscheidend. Der Bereich Schule und Bildung liegt aber in der Kompetenz der Kantone. Nur hat der Bund hier auch eine Koordinationsfunktion, zum Beispiel in den Projekten Nahtstelle und Harmonos und im Aktionsplan Pisa. Das BFM entwickelt zudem mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) ein Rahmenkonzept für die Sprachförderung. Das soll helfen, das Sprachniveau in Integrationsvereinbarungen zu

definieren; das ist dann auch ein wichtiges Element für die Stufe der Lehrlinge.

3. Zur zentralen Steuerung der Integrationspolitik durch den Bund: Auf Verfassungs- und Gesetzesstufe hat der Bund eine wichtige Kompetenz in dem Sinne, dass mehr koordiniert wird, weil die Integration eine Querschnittsaufgabe von Bund und Kantonen ist. Deshalb hat der Bundesrat auch beschlossen, die Integration im Rahmen der bestehenden Regelstrukturen besser zu koordinieren.

4. In der Motion ist die Förderung der Integration in Vereinen angesprochen. Hier, in den Vereinen, findet Integration «live» statt. Dazu leistet der Bund seinen Beitrag, in Form eines Integrationskredites von 16 Millionen Franken zuhänden der Kantone. Wenn gute Projekte vorliegen, können diese daraus unterstützt werden.

Die Diskussion in der Kommission zeigte etwa folgendes Bild: Mit der Idee bzw. dem Inhalt der Motion waren eigentlich alle einverstanden. Auf der anderen Seite tangiert sie Anliegen, die nicht in die Kompetenz des Bundes fallen oder mit denen man, wenn sie dies doch tun, offene Türen einrennen würde. Das sind Stimmungsbilder, und das mag stimmen, aber das hören wir weder zum ersten noch zum letzten Mal. Mit der Annahme der Motion bestünde die Chance, bei der Umsetzung Lehren zu ziehen und zu überprüfen, ob und wie konkret ein Rahmengesetz, wie es die abgeänderte Motion Schiesser 06.3445 verlangt, sinnvollerweise zu gestalten wäre.

Die Kommission beantragt mit 6 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen Annahme der Motion. Der Nationalrat hat sie mit 105 zu 83 Stimmen angenommen, und auch der Bundesrat würde – wie es aus gutinformierten Quellen heisst – nicht gerade kopfstehen, wenn wir den Vorstoss als Zweitrat auch annehmen würden.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Depuis son apparition dans la loi sur les étrangers, le mot «intégration» est sur toutes les lèvres. On ne peut que saluer le caractère rassembleur d'un concept qui a permis d'ancrer dans la loi «le respect et la tolérance mutuels», tel que cela figure à l'article 4 alinéa 1 de la loi sur les étrangers. Un respect qui doit se traduire concrètement, selon l'ordonnance du 24 octobre 1997 sur l'intégration des étrangers, par «l'égalité des chances entre Suisses et étrangers dans la société suisse», tel que cela figure à l'article 2 alinéa 1.

Cet objectif est essentiel – le rapport publié par l'Office fédéral des migrations en juin 2006 a en effet montré d'importantes lacunes en matière d'intégration –, mais le danger existe que ce terme ne reste qu'une coquille vide.

Comme le dit le président de la Commission fédérale pour les questions de migration, Francis Matthey: «Le danger, c'est que le mot intégration devienne à la mode, s'use et se vide finalement de son contenu réel, et que le discours qui lui est lié soit d'autant plus facile à tenir qu'il n'est suivi d'aucune obligation d'engagement.» Partant de ce constat, il s'agit de renforcer les mesures concrètes en faveur de l'intégration, par le biais d'un plan d'action mené de concert avec les cantons. En effet, les mesures présentées comme la panacée par le Conseil fédéral – et publiées dans un rapport des différents départements et offices en date du 30 juin 2007 – n'apportent pas grand-chose de nouveau et sont insuffisantes, voire inadaptées. Ce rapport contient 45 mesures, dont 42 existent déjà. Et comme le constatait le journal «24 Heures» au lendemain de sa présentation, «il reste un certain flou sur qui fera quoi et avec quels moyens.»

Pour aller plus loin, la motion dont nous discutons aujourd'hui demande d'abord l'intégration de la première heure grâce à une convention d'intégration. La possibilité de conclure de telles conventions est prévue, de manière potestative, par la loi sur les étrangers. Mais, comme le souligne André Castella, délégué à l'intégration à Genève, le rapport ne précise pas leur mode d'application. Qui plus est, l'intégration dès la première heure commence par l'accueil de la personne étrangère. Or, seul le devoir d'informer est inscrit dans la loi, et le rapport n'apporte rien de nouveau à cet égard. Par ailleurs, si l'apprentissage d'une langue nationale doit