Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

„Für eine Regelung der Zuwanderung". Voksinitiative

„Pour une réglementation de l'immigration". Initiative populaire

„Per una regolamentazione dell'immigrazione". Iniziativa popolare

VH 97.060

Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031 / 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 / 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

			Seite - Page
1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen		V
	Condensé des délibérations		VI
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Nationalrat - Conseil national	16.12.1998	1
	Ständerat - Conseil des Etats	16.03.1999	21
	Schlussabstimmungen/Votations finales		
	Nationalrat - Conseil national	19.03.1999	31
	Ständerat - Conseil des Etats	19.03.1999	32
5.	Bundesbeschluss vom	08.10.1999	33
	Arrêté fédéral du	08.10.1999	34
	Decreto federale del	08.10.1999	35

I

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

× 171/97.060 *n* "Für eine Regelung der Zuwanderung". Volksinitiative

Botschaft vom 20. August 1997 zur Volksinitiative "für eine Regelung der Zuwanderung" (BBl 1997 521)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

Siehe Geschäft 99.3033 Mo. SPK-SR (97.060)

Siehe Geschäft 99.3034 Mo. SPK-SR (97.060) Minderheit Reimann

Siehe Geschäft 99.3035 Mo. SPK-SR (97.060) Minderheit Aeby

Bundesbeschluss über die Volksinitiative "für eine Regelung der Zuwanderung"

16.12.1998 Nationalrat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
16.03.1999 Ständerat. Zustimmung.
19.03.1999 Nationalrat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
19.03.1999 Ständerat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
Bundesblatt 1999 2565

× 171/97.060 *n* "Pour une réglementation de l'immigration". Initiative populaire

Message du 20 août 1997 concernant l'initiative populaire "pour une réglementation de l'immigration" (FF 1997 441)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

Voir objet 99.3033 Mo. CIP-CE (97.060)

Voir objet 99.3034 Mo. CIP-CE (97.060) Minorité Reimann

Voir objet 99.3035 Mo. CIP-CE (97.060) Minorité Aeby

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

16.12.1998 Conseil national. Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.03.1999 Conseil des Etats. Adhésion.
19.03.1999 Conseil national. L'arrêté est adopté en votation finale.
19.03.1999 Conseil des Etats. L'arrêté est adopté en votation finale.
Feuille fédérale 1999 2352

2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Antille Charles-Albert (R, VS), rapporteur	1, 19
Beck Serge (L, VD)	11
Bühlmann Cécile (G, LU)	10
Comby Bernard (R, VS)	13
Dormann Rosmarie (C, LU)	5
Ducrot Rose-Marie (C, FR)	6
Fankhauser Angeline (S, BL)	12
Fehr Hans (V, ZH)	11, 12, 17
Fischer-Hägglingen Theo (V, AG)	7
Fritschi Oscar (R, ZH)	5
Genner Ruth (G, ZH)	18
Gusset Wilfried (F, TG)	17
Hasler Ernst (V, AG)	3
Hollenstein Pia (G, SG)	12
Hubmann Vreni (S, ZH)	13
Imhof Rudolf (C, BL)	13
Keller Rudolf (D, BL)	8
Koller Arnold, Bundesrat	19
Leu Josef (C, LU), Berichterstatter	2, 18, 19
Maitre Jean-Philippe (C, GE)	15
Scherrer Jürg (F, BE)	19
Scheurer Rémy (L, NE)	16
Schlüer Ulrich (V, ZH)	17
Stamm Luzi (R, AG)	15
Steffen Hans (D, ZH)	4, 5, 14
Steinemann Walter (F, SG)	9
Thanei Anita (S, ZH)	5
Vermot Ruth-Gaby (S, BE)	16, 17
Widrig Hans Werner (C, SG)	14
Zwygart Otto (U, BE)	9

Ständerat - Conseil des Etats

Aeby Pierre (S, FR)	23
Büttiker Rolf (R, SO)	25
Forster Erika (R, SG)	22
Frick Bruno (C, SZ)	26
Koller Arnold, Bundesrat	28
Reimann Maximilian (V, AG)	23
Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin	21, 27
Uhlmann Hans (V, TG)	27

97.060 „Für eine Regelung der Zuwanderung". Volksinitiative „Pour une réglementation de l'immigration". Initiative populaire

Botschaft: 20.08.1997 (BBl 1997 IV, 521 / FF 1997 IV, 441)

Ausgangslage

Die vom Komitee für eine begrenzte Zuwanderung lancierte Volksinitiative „für eine Regelung der Zuwanderung" wurde 1995 mit 121 000 Unterschriften eingereicht und will den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der gesamten Wohnbevölkerung auf 18 Prozent beschränken. Dabei werden inskünftig – im Gegensatz zur heutigen Zählweise – beispielsweise qualifizierte Wissenschafter, Führungskräfte, Künstler, Schüler und Studenten nicht zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gerechnet. Demgegenüber sollen aber Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Kriegsflüchtlinge mit einem überjährigen Aufenthalt neu mitgezählt werden. Die Volksinitiative äussert sich grundsätzlich nicht darüber, in welchem Zeitraum und mit welchen Massnahmen dieses Ziel erreicht werden soll.
Ist bei Inkrafttreten der neuen Regelung die Grenze von 18 Prozent überschritten, sieht die Initiative eine rasche Reduktion des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung durch freiwillige Auswanderung vor. Ist der Geburtenüberschuss der ausländischen Wohnbevölkerung grösser als die Zahl der freiwilligen Ausreisen, dürfen in dieser Situation grundsätzlich keine neuen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden.
Neben diesem Hauptziel – dem Abbau und der Begrenzung der ausländischen Bevölkerung etwa auf den Stand von 1993 – fordert die Initiative für Asylsuchende, Kriegsvertriebene, Schutzsuchende und vorläufig Aufgenommene sowie Ausländer ohne festen Wohnsitz verschärfte Regelungen: Die Unterbindung von finanziellen Anreizen für den Verbleib in der Schweiz sowie die Möglichkeit einer Ausschaffungshaft bei weggewiesenen Ausländern. Zudem dürfen sie während einer Inhaftierung finanziell nicht besser gestellt sein, als dies in ihrem Herkunftsland der Fall wäre.
Auch wenn die Initiative mit Bezug auf die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie, der Durchführbarkeit und der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht den gesetzlichen sowie den von der Praxis, Lehre und Rechtsprechung entwickelten Anforderungen trotz erkennbaren Schwierigkeiten entsprechen dürfte, sind ihr Inhalt und ihre Ziele fragwürdig und ihre Umsetzung höchst problematisch. Schwierigkeiten können sich im Zusammenhang mit internationalen Vereinbarungen sowohl im Wirtschaftsbereich als auch im Bereich des humanitären Völkerrechts ergeben.
Der Bundesrat beantragt, die Volksinitiative „für eine Regelung der Zuwanderung" sei dem Volk und den Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Verhandlungen

NR	16.12.1998	AB 2663
SR	16.03.1999	AB 188
NR / SR	19.03.1999	Schlussabstimmungen (146:14 / 41:0)

Im **Nationalrat** stiess die Initiative lediglich im rechtsbürgerlichen Lager auf Zustimmung. Dort berief man sich vor allem auf die Unzufriedenheit im Volk, wies auf die latente Überfremdung hin und auf die schwierigen Zustände in den Schulen mit hohen Ausländeranteilen. Alle übrigen Fraktionen lehnten das Volksbegehren ab. Sie anerkannten zwar in unterschiedlicher Weise ein Überfremdungsproblem in der Schweiz, erklärten aber, der Vorschlag sei in der Praxis nicht durchführbar. Eine Prozentklausel in der Verfassung sei nicht nur menschenrechtswidrig, sondern auch wirtschaftlich nicht tragbar.
Bundesrat Arnold Koller warnte davor, mit der Initiative die bilateralen Verträge mit der EU zu gefährden und die Schweiz wieder zu einem unberechenbaren Partner zu machen. Sollte die Initiative angenommen werden, so müsste möglicherweise der Vertrag über den freien Personenverkehr gekündigt und damit ein Scheitern der gesamten Verhandlungen in Kauf genommen werden. Koller versprach, im kommenden Jahr einen Entwurf für ein totalrevidiertes Ausländergesetz zu unterbreiten und auf diese Weise Klarheit über die künftige Ausländerpolitik des Bundesrates zu schaffen. „Für die Stimmberechtigten bedeutet dies, dass sie bei der Abstimmung über die Initiative voraussichtlich im Jahr 2000 über einen faktischen Gegenvorschlag verfügen", meinte der Bundesrat.
Der **Ständerat** lehnte das Volksbegehren einstimmig ab.

97.060 «Pour une réglementation de l'immigration». Initiative populaire «Für eine Regelung der Zuwanderung». Volksinitiative

Message : 20.08 1997 (FF 1997 IV, 441 / BBl 1997 IV, 521)

Situation initiale

Lancée par le comité d'initiative «Komitee für eine begrenzte Zuwanderung», l'initiative populaire «Pour une réglementation de l'immigration» a été déposée en 1995 avec 121 000 signatures et vise à limiter à 18 pour cent la proportion de ressortissants étrangers dans l'ensemble de la population résidente. Contrairement aux modalités de calcul actuelles, les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les élèves et les étudiants, par exemple, ne seraient plus comptabilisés dans la population résidente permanente de nationalité étrangère. En revanche, les calculs comprendraient désormais les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés de guerre séjournant depuis plus d'un an en Suisse. L'initiative populaire ne précise pas dans quel laps de temps et à l'aide de quelles mesures l'objectif fixé devrait, en principe, être atteint.
L'initiative prévoit une réduction rapide de l'effectif de la population résidante d'origine étrangère par une émigration volontaire, au cas où la limite des 18 pour cent serait dépassée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. En principe, aucune nouvelle autorisation de séjour ne pourrait plus être accordée si l'excédent des naissances parmi la population résidente de nationalité étrangère venait à dépasser le nombre de départs volontaires.
En sus de cet objectif principal – ramener et limiter la population étrangère aux effectifs de 1993 environ – l'initiative réclame une réglementation plus stricte à l'intention des requérants d'asile, des réfugiés de guerre, d'autres personnes en quête de protection, des étrangers admis provisoirement et des étrangers sans domicile fixe, à savoir la suspension d'une assistance financière rendant le séjour en Suisse attrayant et la possibilité d'écrouer les étrangers ayant fait l'objet d'une décision de renvoi. Les étrangers en détention ne devraient pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leurs pays.
Même si, en dépit de difficultés tangibles, l'initiative peut satisfaire, sur le plan des principes de l'unité de la forme et de la matière, de la réalisation et de la compatibilité avec le droit international public, aux exigences formulées par la législation, la pratique, la doctrine et la jurisprudence, sa teneur et ses objectifs sont équivoques et sa mise en application extrêmement problématique.
L'initiative pourrait se heurter aux conventions internationales, tant dans le domaine économique que dans celui du droit humanitaire.
Le Conseil fédéral propose de soumettre l'initiative «Pour une réglementation de l'immigration» au peuple et aux cantons, en recommandant de la rejeter, sans présenter de contre-projet.

Délibérations

CN	16.12.1998	BO 2663
CE	16.03.1999	BO 188
CN / CE	19.03.1999	Votations finales (146:14 / 41:0)

Au **Conseil national**, l'initiative n'a trouvé un écho favorable que dans les milieux de droite. Les arguments invoqués se sont concentrés sur le sentiment d'insatisfaction au sein de la population, l'emprise étrangère latente et les conditions difficiles régnant dans les écoles où la proportion d'élèves étrangers est élevée. Tous les autres groupes parlementaires ont rejeté l'initiative. Ils ont reconnu à des degrés divers que le problème de la surpopulation étrangère en Suisse existait, mais ont expliqué que la proposition n'était pas applicable dans la pratique. Une clause constitutionnelle indiquant un pourcentage n'est pas seulement contraire aux droits de l'homme mais n'est pas soutenable économiquement.
Le conseiller fédéral Arnold Koller a averti que l'initiative risquait de mettre en péril les accords bilatéraux avec l'UE et de faire de la Suisse un partenaire qui n'était pas fiable. Si l'initiative devait être acceptée, il faudrait certainement dénoncer l'accord sur la libre circulation des personnes, ce qui entraînerait l'échec de l'ensemble des négociations. Arnold Koller a promis de soumettre un projet de révision totale de la loi sur les étrangers dans le courant de 1999 et d'apporter ainsi toute la lumière sur la politique future du Conseil fédéral dans ce domaine. Cela signifie pour les électeurs qu'au moment de la votation sur l'initiative, vraisemblablement en 2000, ils disposeront dans les faits d'un contre-projet, a indiqué le conseiller fédéral.

Le **Conseil des Etats** a rejeté l'initiative populaire à l'unanimité.

97.060

«Für eine Regelung der Zuwanderung». Volksinitiative

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

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. August 1997 (BBl 1997 IV 521)
Message et projet d'arrêté du 20 août 1997 (FF 1997 IV 441)
Kategorie I, Art. 68 GRN – Catégorie I, art. 68 RCN

Antrag der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
Rückweisung an den Bundesrat
mit dem Auftrag, einen indirekten Gegenvorschlag mit der folgenden Zielsetzung auszuarbeiten: Stabilisierung der gesamten ausländischen Bevölkerung in unserem Land auf dem Niveau von Ende 1998 unter Einhaltung des zwingenden Völkerrechtes.

Proposition du groupe de l'Union démocratique du centre
Renvoi au Conseil fédéral
avec mandat d'élaborer un contre-projet indirect visant à stabiliser la population étrangère en Suisse à son niveau de fin 1998, dans le respect des principes contraignants du droit international public.

Antille Charles-Albert (R, VS), rapporteur: Lancée par le comité d'initiative «Komitee für eine begrenzte Zuwanderung», l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» vise à limiter à 18 pour cent la proportion de ressortissants étrangers dans l'ensemble de la population résidente. Cette initiative populaire est en fait la septième édition des initiatives contre la surpopulation étrangère lancées depuis 1965.
Le 18 pour cent correspond à la proportion d'étrangers au moment où a commencé la récolte de signatures. Aujourd'hui, nous en comptons environ 19 pour cent. Contrairement aux modalités de calcul actuelles, les scientifiques, les cadres qualifiés, les artistes, les élèves, les étudiants ne seraient plus comptabilisés dans la population résidente permanente de nationalité étrangère. Par contre, les calculs

comprendraient désormais les réfugiés de guerre séjournant depuis plus d'un an en Suisse, les personnes admises provisoirement et les requérants d'asile.
L'initiative prévoit une réduction rapide de l'effectif de la population d'origine étrangère par une émigration volontaire. En principe, aucune nouvelle autorisation de séjour ne pourrait être accordée si l'excédent de naissances parmi la population résidente de nationalité étrangère venait à dépasser le nombre de départs volontaires. L'initiative exige, en outre, que pour certains groupes d'étrangers, le séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier et que les conditions financières lors de détention pénale ne soient pas meilleures que dans les pays d'origine.
En résumé, l'objectif principal de l'initiative populaire consiste à limiter le nombre des étrangers en Suisse par la fixation d'un pourcentage maximum, de façon à ramener leur effectif au niveau de 1993 environ.
La commission propose, par 18 voix contre 3 et avec 1 abstention, de rejeter cette initiative. Je ne vous citerai que trois raisons qui ont fondé ce refus au sein de votre commission:
1. La situation économique exige que l'on assouplisse de plus en plus le marché du travail. La Suisse a besoin de savants ou de managers hautement qualifiés, certes, mais nous avons besoin aussi d'étrangers spécialisés dans certains domaines ou, tout simplement, de bons travailleurs dans des secteurs spécialisés. L'acceptation de l'initiative populaire pourrait augmenter la tendance de certaines entreprises à se délocaliser à l'étranger.
2. L'acceptation d'une telle initiative serait de nature à détériorer nos relations avec l'étranger. L'accord avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes serait remis en question. Il en résulterait un danger d'isolement pour notre pays. De plus, le renforcement des conditions d'admission risquerait de provoquer des mesures de rétorsion à l'égard de ressortissants suisses.
3. Il est erroné de ne s'en tenir qu'à un critère quantitatif en ce qui concerne la réglementation applicable aux étrangers. Ce qui compte, c'est la capacité et la volonté d'intégrer et de s'intégrer des émigrés.
Au sein de la commission, une grande majorité était d'accord de reconnaître que cette initiative populaire, résultant des développements actuels de la politique d'asile, pourrait devenir dangereuse, d'autant plus qu'elle se présente de manière relativement modérée et que les initiateurs la présentent sans discours xénophobe.
La perspective d'une stabilisation de la population étrangère, répétée à plusieurs reprises, n'a en réalité pas été atteinte et la diminution des courbes d'accroissement dès 1991 est tout autant le résultat de la récession que de la politique fédérale.
Nous avions demandé dans une première phase de reporter cette affaire et de demander au Conseil fédéral de bien vouloir présenter une esquisse d'un contre-projet indirect. Finalement, la commission s'est résignée au vu des affirmations de l'administration fédérale, laquelle indiquait qu'un contre-projet indirect dans le sens formel n'est pas réalisable faute de temps. C'est donc la révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers qui prendra la forme d'un contre-projet au moment de la votation.
Au nom de la très grande majorité de la commission, je vous propose donc de rejeter cette initiative populaire et de combattre la proposition de renvoi que le groupe de l'Union démocratique du centre vient de déposer.

Leu Josef (C, LU), Berichterstatter: Die SPK Ihres Rates hat sich am 27. März sowie am 2. und 3. Juli 1998 mit der Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» auseinandergesetzt. Zu diesem Zweck haben wir unsere Beratungen mit der Anhörung des Initiativkomitees, vertreten durch Herrn Grossrat Philipp Müller aus dem Kanton Aargau, begonnen.
Hauptziel dieser Initiative sind der Abbau und die Begrenzung des Anteils der ausländischen Bevölkerung auf den Stand von 1993. Konkret heisst das, dass der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung 18 Prozent nicht überschreiten darf. Die Berechnung des Prozentanteils entspricht dabei nicht der heutigen Praxis. Nicht angerechnet werden beispielsweise hochqualifizierte Wissenschafter und Führungskräfte sowie Schüler und Studenten. Neu werden dafür Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Kriegsvertriebene mit einem Aufenthalt von mehr als einem Jahr mitgezählt. Die Initiative lässt grundsätzlich offen, mit welchen Mitteln und in welchem Zeitraum dieses Hauptziel erreicht werden soll.
Neben diesem Hauptziel fordert die Initiative für Asylsuchende, Kriegsvertriebene, Schutzsuchende, vorläufig Aufgenommene sowie Ausländer ohne festen Wohnsitz verschärfte Regelungen. So soll der Bund die finanziellen Anreize für den Verbleib in der Schweiz unterbinden. Sind solche Personen fremdenpolizeilich oder strafrechtlich auszuweisen und ist der Vollzug möglich, zulässig und zumutbar, können sie zur Sicherstellung der Ausweisung bis zum Vollzug inhaftiert werden. Zudem dürfen sie während einer Inhaftierung finanziell nicht bessergestellt sein, als dies in ihrem Herkunftsland der Fall wäre.
In der Kommission war die Initiative mit Bezug auf die Grundsätze der Einheit der Materie, der Durchführbarkeit und der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht nicht umstritten. Die Initiative ist daher in formeller Hinsicht als gültig zu erklären.
Allerdings kam in der inhaltlichen Diskussion klar zum Ausdruck, dass eine materielle Umsetzung mit erheblichen politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und technischen Schwierigkeiten verbunden wäre. Die Problematik einer zu grossen Überfremdung wurde durchaus anerkannt.
Die verbreitete negative oder skeptische Haltung unserer Bevölkerung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ist nicht in erster Linie auf den Ausländerbestand, sondern auf die bekannten Missbräuche durch Umgehung der geltenden ausländerrechtlichen Bestimmungen sowie auf die wachsende Ausländerkriminalität zurückzuführen. Es braucht in Zukunft eine klar definierte, den komplexen Ansprüchen genügende Zulassungspolitik, wie sie mit der eingeleiteten Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) vorgesehen ist. Das wäre nach einer Annahme der Volksinitiative kaum mehr möglich.
Die eben erwähnten Probleme lassen sich grundsätzlich aber nicht mit engen Zulassungsregeln lösen. Diese sind vielmehr mit einer verstärkten Missbrauchsbekämpfung, mit einer konsequenten Strafverfolgung, mit Massnahmen zur Beseitigung von Ausschaffungshindernissen und mit vermehrter internationaler Zusammenarbeit anzugehen.
Seit 1990 haben Bundesrat und Parlament in diesem Bereich, aber auch in der übrigen Ausländerpolitik Änderungen und Massnahmen getroffen, mit dem Resultat, dass sich der Bestand der ausländischen Bevölkerung stabilisierte. Dazu gehört im Bereich der Zulassungspolitik unter anderem die strikte Beschränkung der rekrutierten Einwanderung auf spezialisierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte, soweit sie nicht aus dem EWR-Raum stammen. Ferner wurde das Saisonnierstatut, welches volkswirtschaftlich und sozialpolitisch zunehmend mit nachteiligen Auswirkungen behaftet ist, auf die Angehörigen aus dem EWR-Raum beschränkt. Das gilt übrigens als erster Schritt zur Überführung in ein modernes Kurzaufenthalterstatut.
Vom Referenten des Initiativkomitees wurde auch erwähnt, dass nicht nur die Anzahl der Ausländer in der Schweiz das Problem sei, sondern auch deren ethnische Zusammensetzung. Diese Aussage führte konsequenterweise zur Frage, ob eine feste Prozentzahl in der Verfassung dem Ziel, die ethnische Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung zu verändern, wirklich diene.
Die Feststellung von seiten des Initiativkomitees, man könnte die Initiative heute anders formulieren und allenfalls auf 19 Prozent gehen, lässt die vorgegebene Zahl als beliebig erscheinen. Wenn eine Zahl in die Verfassung geschrieben werden soll, muss sie sehr gut begründet und technisch eine gute Lösung sein. Es wird oft vergessen, dass die Schweiz auch bei einer relativ hohen Arbeitslosigkeit nach wie vor stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen bleibt. Ausgehend von der heutigen Situation müsste bei einer Annahme der Volksinitiative eine deutliche Reduktion der Einwanderung verfügt werden. Bei einem fixen Globalkontingent

besteht hauptsächlich die Gefahr, dass für die fundamentalen Bedürfnisse der Wirtschaft kein genügender Handlungsspielraum mehr vorhanden wäre. Die Volksinitiative nimmt zwar qualifizierte Wissenschafter und Führungskräfte von den Begrenzungsmassnahmen aus. Nicht ausgenommen sind dagegen Spezialisten, Fachkräfte sowie Personen in Schlüsselfunktionen, die von unserer Wirtschaft und vor allem von unseren Klein- und Mittelbetrieben genau so dringend benötigt werden. Unabhängig vom unter Dach und Fach gebrachten bilateralen Abkommen mit der EU stellt die Volksinitiative das vom Bundesrat verfolgte Konzept einer erleichterten Zulassung von Personen aus den EU- und Efta-Staaten ganz generell in Frage. Das hätte beispielsweise auch Auswirkungen auf das WTO-Abkommen, konkret im Bereich des General Agreement on Trade in Services (Gats), wo wir uns verpflichtet haben, für gewisse Dienstleistungserbringer Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen.
Solche Fakten relativieren die Aussage des Vertreters des Initiativkomitees, wonach unter Abzug der EMRK-relevanten Zulassungen noch etwa 42 000 Bewilligungen nach Belieben erteilt werden könnten. Das geht an der Realität vorbei, denn es gibt auch noch den Familiennachzug und humanitäre Zulassungen ausserhalb des EMRK-Bereichs, welche diese freie Quote und den damit verbundenen Handlungsspielraum sehr stark einschränken.
Im Verlaufe der Beratungen wurde es der Kommission klar, dass diese Volksinitiative von einiger politischer Brisanz ist. Die Meinung setzte sich durch, dass es falsch wäre, die Volksinitiative einfach abzulehnen, ohne sagen zu können, wie die Arbeitsmarktmigration und die Zuwanderung ausserhalb des Arbeitsmarktes geregelt bzw. im Interesse einer weiteren Stabilisierung begrenzt werden sollen. Zu diesem Zweck entschloss sich die Kommission, vor der definitiven Stellungnahme zur Volksinitiative erstens die Exponenten der Expertenkommission Migration anzuhören, zweitens die Verwaltung zu beauftragen, bis zur nächstfolgenden Sitzung am 2./3. Juli 1998 erste Skizzen für mögliche indirekte Gegenvorschläge zur hängigen Volksinitiative vorzulegen. Es war dabei zu prüfen, ob der Initiative andere Lösungen für eine Beschränkung der Einwanderung entgegengestellt werden können.
In der Folge hat sich Ihre Staatspolitische Kommission am 2. Juli 1998 sehr ausführlich mit den Grundsätzen einer zukünftigen Zulassungspolitik auseinandergesetzt. Diese Grundsätze sind im Konzept einer neuen Migrationspolitik der Expertenkommission Hug dargestellt. Wir haben mit Herrn Dr. Klaus Hug, dem Präsidenten der genannten Kommission, mit Herrn Dr. Walter Schmid, Mitglied der Expertenkommission, mit Professor George Sheldon, Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik in Basel, mit Frau Emma Bravo Gautier, einer Immigrantin, sowie mit den Herren Direktor Peter Huber und Albrecht Dieffenbacher vom Bundesamt für Ausländerfragen eingehend über diese Grundsätze diskutiert.
Mit Bezug auf die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» empfiehlt die Expertenkommission einen anderen Lösungsansatz. Denn eine relativ rigorose quantitative Obergrenze, die alle möglichen juristischen und praktischen Probleme stellt, scheint den Experten kein geeignetes Instrument zu sein. Diese plädieren für eine stark qualitativ ausgerichtete Gangart, welche jedoch bezüglich Nicht-EU-Staaten die Kontingentierung beibehält und für die EU-Bürger nach einer langjährigen Übergangsfrist – es sind bekanntlich zwölf Jahre – die Freizügigkeit vorsieht.
Insgesamt versuchte die Expertenkommission Hug mit ihrem Migrationskonzept eine kohärente und transparente Gesamtpolitik zu entwickeln, welche die Ausländer- und Flüchtlingspolitik in eine Gesamtführung einordnet, ohne sie aber zu verschmelzen. Beschränkt auf den Bereich der Arbeitsmigration wurden folgende fünf Ziele der Zulassungspolitik definiert:
1. Es soll eine gesamtwirtschaftliches Interesse vorliegen, wenn künftig Bewilligungen erteilt werden.
2. Die Zulassung soll aber auch kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnissen der Schweiz genügen.
3. Bei der Zulassung von Daueraufenthaltern soll vermehrt auf die längerfristigen beruflichen Integrationschancen der Zuwanderer geachtet werden.
4. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Grundhaltung der Schweiz müssen aufrechterhalten und berücksichtigt werden.
5. Die Zulassungspolitik soll eine ausgeglichene demographische Entwicklung nicht beeinträchtigen.
Die Schlussfolgerungen und Vorschläge der Kommission Hug stimmen weitgehend mit dem bundesrätlichen Legislaturziel im Migrationsbereich, dem Ziel 12, überein. Es gilt nun, diese wichtigen Vorgaben in einer Totalrevision des Anag zu konkretisieren.
Es wäre wünschbar gewesen, diese Totalrevision als indirekten Gegenvorschlag der Initiative gegenüberzustellen. Das ist aber aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich. Ein indirekter Gegenvorschlag im formellen Sinne müsste vom Nationalrat spätestens in der Sommersession 1999 verabschiedet werden, damit die Behandlungsfrist für die Volksinitiative – sie endet am 27. August 1999 – um ein Jahr verlängert werden könnte. Die entsprechende Botschaft des Bundesrates müsste spätestens Ende 1998, also noch Ende dieses Jahres, vorliegen.
In der SPK blieb aber unbestritten, dass im Zeitpunkt der Volksabstimmung, die wahrscheinlich frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2000 stattfindet, die Botschaft und der Entwurf zum neuen Anag als faktischer Gegenvorschlag zur Initiative vorliegen müssen. Es muss unbedingt gewährleistet sein, dass dannzumal der Entwurf für eine neue Ausländerpolitik bekannt ist und in der Diskussion der Volksinitiative entgegengehalten werden kann. So würde das politische Ziel, der Initiative mit konkreten Alternativen zu begegnen, ebenso erreicht wie mit einem formellen Gegenvorschlag. Bis zu diesem Zeitpunkt hat es der Bundesrat in der Hand, in seinem Verantwortungs- und Kompetenzbereich eine konsequente Zulassungspolitik zu betreiben. Das heisst insbesondere, dass er bei einem allfälligen Konjunkturaufschwung dem möglichen Druck gewisser Wirtschaftskreise standhält und dass die Tore nicht wieder für den Zufluss unqualifizierter Arbeitskräfte geöffnet werden.
Ich fasse zusammen:
1. Die vorliegende Initiative mit der schematischen Prozentvorgabe ist nach Meinung Ihrer vorberatenden Kommission ein untaugliches Mittel zur Lösung der hauptsächlichsten Schwierigkeiten im Ausländer- und Asylbereich.
2. Unabsehbare Fluktuationen im kaum steuerbaren Bereich der Asylsuchenden und Kriegsvertriebenen würden zu einschneidenden Massnahmen im steuerbaren Bereich der Rekrutierung für den Arbeitsmarkt zwingen. Der Wirtschaftsstandort Schweiz würde dadurch benachteiligt.
3. Der quantitative Ausländeranteil ist wenig aussagekräftig. Der Integrationsgrad der ausländischen Bevölkerung ist im Hinblick auf die durch die Volksinitiative zum Ausdruck gebrachte Problematik viel relevanter. Aufgrund der restriktiven Einbürgerungspolitik ist der Anteil der gut integrierten ausländischen Bevölkerung in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern viel höher. Diesem Umstand trägt diese Volksinitiative keine Rechnung.
Mit 18 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt Ihnen die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung», die sogenannte «18-Prozent-Initiative», Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Eine Minderheit beantragt Zustimmung.

Hasler Ernst (V, AG): 1. Breite Bevölkerungskreise machen sich über unsere Ausländerpolitik Sorgen. Nachdem der Bundesrat mit seiner Ausländerpolitik über Jahre die Stabilisierung als Ziel anstrebte, wechselte er in den letzten Jahren zum Konzept des ausgewogenen Verhältnisses zwischen der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung. Heute will man unter dem Eindruck der Entwicklung offenbar ganz von dieser Zielsetzung abrücken. Anders kann man die Verzögerung auch in diesem Geschäft des Bundesrates nicht interpretieren.

Nachdem man seit der Einreichung der Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» drei Jahre ungenutzt hat verstreichen lassen, will man uns auf einen Gesetzentwurf für ein neues Anag vertrösten. Dieser soll uns als Vorentwurf vor der Abstimmung über diese Volksinitiative vorgelegt werden. Das Volk erwartet aber vielmehr, dass der Bundesrat hier seine Führungsverantwortung wahrnimmt.
Unsere Fraktion hat Kenntnis von den Schwächen genommen, die die «18-Prozent-Initiative» hat. Die Umsetzung wäre in verschiedener Hinsicht problematisch. Man muss dabei aber auch die Entwicklung seit der Einreichung der Volksinitiative besonders beachten. Trotzdem gehen wir davon aus, dass die «18-Prozent-Initiative» in der heutigen Situation eine grosse Chance hat. Deshalb erachten wir es als nötig, vom Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag zu verlangen. Wir lassen bei unserem Rückweisungsantrag dem Bundesrat weitgehende Regelungsfreiheit. Das Völkerrecht, das Abkommen über den freien Personenverkehr sowie die Anliegen der Wirtschaft können dabei berücksichtigt werden. Ebenso kann auf ausserordentliche Situationen, wie sie gegenwärtig herrschen, Rücksicht genommen werden. Aber das Stabilisierungsziel muss weiterhin Priorität haben.
In der Kommission hat der Bundesrat wie erwähnt aufgezeigt, wie ein möglicher Gegenvorschlag aussehen könnte. Nach unserer Beurteilung – das wurde jetzt bestätigt – lehnt er sich weitgehend an den Bericht der Kommission Hug an. Die Vorschläge betreffend das duale Konzept gehen von einem Idealzustand aus. Dieser besteht aber heute und in naher Zukunft sicher nicht. Der Bericht der Kommission Hug erfasst gegenwärtig nämlich nur ungefähr 20 Prozent der Einwanderung. So hat zum Beispiel der ganze Familiennachzug in Wirklichkeit eine viel grössere Bedeutung. Oder als Beispiel: Im letzten Jahr sind ungefähr tausend junge Leute aus dem zweiten Kreis in den Kanton Aargau eingereist. Es ist bei ungefähr 4000 Lehrverhältnissen pro Jahr in unserem Kanton schlicht nicht möglich, diese Leute mit ihrer Vorbildung in die Wirtschaft zu integrieren. Hinzu kommen die Personen aus den Asylverfahren, die unter das Anag fallen, und schliesslich noch diejenigen, die unter Artikel 13 Litera f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer fallen und deren Zahl zunehmend an Bedeutung gewinnt. Es besteht hier also ganz klar Handlungsbedarf, wenn man die Zielsetzungen erreichen will, die die Kommissionsreferenten aufgezeigt haben.
In der Bevölkerung wird zwischen Asyl- und Ausländerrecht keine Differenzierung gemacht. Weil man ja keinen Konsens gefunden hat, will der Bundesrat offenbar von einem Migrationsgesetz abweichen. Es muss uns aber deshalb vor allem mit der Revision des Anag gelingen, gewisse Probleme zu lösen, die sich vor allem im Laufe der letzten Jahre ergeben haben und die zunehmen, nicht abnehmen.
Das können wir nicht bis zur Anag-Revision aufschieben, die erst in vier Jahren wirksam wird. Wir von der SVP-Fraktion erwarten, dass man diesem Problem Beachtung schenkt und die Ziele festlegt, die wir erreichen wollen. Dazu gehört auch ein Mittel, um unerwünschte Ausländer wegweisen und dem Missbrauch – der einfach eklatant ist – etwas entgegensetzen zu können. Ebenso wissen wir, dass der Bund bei der Unterstützung der Kantone viel mehr tun muss. Auch in den Herkunftsländern muss sein Einfluss über die Aussen- und Entwicklungspolitik stärker werden.
Der Bundesrat weist immer wieder darauf hin, dass sich die Zunahme der ausländischen Bevölkerung deutlich abgeschwächt hat. Das stimmt, aber es hat eine sehr grosse Verschiebung stattgefunden. Von 1990 bis 1996 sind trotz Rezession weitere 300 000 Personen hinzugekommen. Wir sind jetzt bei einer ausländischen Wohnbevölkerung von 1,337 Millionen Menschen, wobei der Asylbereich ausgenommen ist.
Was man vor allem beachten muss: Zwischen 1990 und 1996 sind 700 000 Ausländer neu zugewandert und sehr viele gut integrierte Leute ausgewandert, was zu einer Verschiebung um etwa 10 Prozent hin zum Kreise der Herkunftsländer ausserhalb von EU und Efta geführt hat. Wenn wir einerseits gegenüber dem EU/Efta-Raum eine liberalere Praxis einführen wollen, müssen wir andererseits eine bessere Kontrolle gegenüber dem zweiten Kreis erreichen.
Zusammenfassend geht es darum, der Ausgewogenheit weiterhin Beachtung zu schenken. In der heutigen Situation ist diese «18-Prozent-Initiative», wie gesagt, nicht chancenlos. Aber bei einer Annahme dieser Initiative würden wir sehr viel Zeit verlieren. Auch deshalb erachten wir von der SVP-Fraktion es als nötig, dieser Volksinitiative eine Alternative gegenüberzustellen.
Mit dem Rückweisungsantrag geben wir dem Bundesrat den Auftrag, einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten, der spätestens in der Sommersession 1999 behandelt werden könnte.

Steffen Hans (D, ZH): Ich ermuntere Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen und Volk und Ständen die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» zur Annahme zu empfehlen. Ich bin überzeugt, dass die vorliegende Volksinitiative in die richtige Richtung zielt. Leider haben Volk und Stände die sechs vorangehenden Chancen verpasst, was in der Schweiz zu einem der europaweit höchsten Ausländeranteile führte.
Nur zur zweiten der sechs Einwanderungs-Initiativen, nämlich jener der Nationalen Aktion, der sogenannten Schwarzenbach-Initiative, möchte ich mich äussern. In den vergangenen Jahren bin ich immer wieder Leuten begegnet, und zwar aus allen Parteien und Bevölkerungsschichten, welche mir in etwa folgendes beichteten: «Ich habe seinerzeit gegen die Schwarzenbach-Initiative gestimmt. Hätte ich damals gewusst, dass der Bundesrat sein Versprechen nicht einhalten wird, nämlich Stabilisierung und später Abbau des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung, dann hätte ich der Initiative zugestimmt. Heute würde ich sie unterstützen.» Das ist die übereinstimmende Aussage von sehr enttäuschten Menschen. Ich hoffe, diese Kreise werden dereinst der «18 Prozent-Initiative» zustimmen.
Warum haben Volk und Stände diese Volksinitiativen jeweilen abgelehnt? Nicht wahr, es ist so, dass jeweilen unheilige Allianzen entstanden sind, bestehend aus den meisten Parteien von extrem links bis rechts, Wirtschaft, Gewerbe, Landwirtschaft, Gewerkschaften, Kulturschaffenden, Landeskirchen, Hotellerie, Wirtevereinen – und das alles einseitig unterstützt durch Presse, Radio und Fernsehen! Dem Stimmvolk wurden für den Fall einer Annahme der Initiative Horrorvisionen vorgegaukelt. Zudem wurden – und werden leider auch heute noch – die Befürworter einer Begrenzung der Einwanderung pauschal in den Medien und an Veranstaltungen als Fremdenhasser, als Xenophobe, Menschenfeinde und Rechtsextreme verunglimpft. Ich ersuche die nachfolgenden Rednerinnen und Redner dringend, die Formulierungen «Fremdenfeind» oder «xenophob» an meine Adresse zu unterlassen. Ich habe jahrzehntelang unangefochten schweizerische, aber auch viele Ausländerkinder unterrichtet, was für meine Haltung sprechen mag. Aber: Ich war und ich bin ein vehementer Gegner der verantwortungslosen folgenschweren Bevölkerungspolitik von Bundesrat, Bundesratsparteien und Parlament.
In einem zweiten Teil möchte ich Ihnen den Initianten des Volksbegehrens, Herrn Philipp Müller, kurz vorstellen. Dabei muss ich auf die erstaunliche Tatsache hinweisen, dass Herr Müller nicht nur Mitglied der FDP, ehrenwerter Grossrat im Kanton Aargau und erfolgreicher Unternehmer, sondern auch ein beliebener Spezialist für Ausländerfragen ist. Seine sachlichen Ausführungen in der Kommission haben Freund und Feind beeindruckt. Die Initiative kommt also nicht aus der falschen Ecke, wie es jeweils so herabmindernd heisst, sondern aus der Feder eines bürgerlichen Politikers.
Ich unterstütze diese Volksinitiative. Denn sie wird bei einer Annahme durch Volk und Stände den längst fälligen ersten Pflock bei der Einwanderungspolitik setzen. Für die Gültigkeit sprechen die Einheit der Materie, die Einheit der Form und die Durchführbarkeit. Mit dem Bundesrat stelle ich fest, dass der Initiativtext eine Auslegung ermöglicht, die hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht als zulässig erachtet werden kann. Es wird eine klare Begrenzung des Bestandes

der ausländischen Wohnbevölkerung auf 18 Prozent angestrebt, ein politisches Ziel, welches im Vorfeld der Nationalratswahlen 1995 von verschiedenen Politikern gefordert wurde. So erschien im September 1995 in Aargauer Medien ein Wahlinserat unter dem Titel: «Ein Aargauer mit Gewicht in Bern», welches das Bild unseres verehrten Kollegen Theo Fischer-Hägglingen zeigt. Im Inserattext heisst es u. a.: «Die Schweiz ist kein Einwanderungsland. Die Zahl der Ausländer ist auf einem tieferen Niveau als heute zu stabilisieren.» Im «Blick» vom 29. Oktober 1995 äusserte sich alt Kollege Helmut Hubacher, Galionsfigur der Sozialdemokratie, folgendermassen zur Ausländerquote: «1,3 Millionen Ausländer sind zuviel. Wir müssen auf die Dauer runter!» Heute liegt die Zahl bei 1,5 Millionen. Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» verpflichtet den Bundesrat, endlich den ersten Teil seines Versprechens zu erfüllen: Stabilisierung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung.

Dormann Rosmarie (C, LU): 1995 kamen 14 Prozent aller eingewanderten Ausländer und Ausländerinnen zwecks Heirat mit einer Schweizerin bzw. einem Schweizer in die Schweiz. Was sagen Sie einem heiratswilligen Schweizer, der eine Ausländerin, einer heiratswilligen Schweizerin, die einen Ausländer heiraten will, wenn die Initiative angenommen wird und die 18-Prozent-Limite bereits überschritten worden ist?

Steffen Hans (D, ZH): Sie sind ja auch darüber orientiert, dass wir ständig eine grosse Auswanderung haben. Es ist ein Rückfluss von Ausländern in ihre Heimatländer festzustellen. Wir haben beispielsweise eine grosse Zahl von arbeitslosen Jahresaufenthaltern. Hier müsste die Möglichkeit bestehen, diese Lücke durch die Auswanderung zu schliessen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» könnte als siebente Überfremdungs-Initiative in Folge in den letzten dreissig Jahren und damit, angesichts der kontinuierlichen Ablehnung solcher Initiativen, als Courant normal angesehen werden. Sie würde demnach als Vorstoss beurteilt, der – wie immer, und wie gehabt – ohne grössere geistige «Verunköstigung» durch die politische Maschinerie zu schleusen ist.
Eine Lagebeurteilung nach der Devise Courant normal könnte allerdings zu einem Spiel mit hohem Risiko werden. Aus drei Gründen scheint uns die vorliegende Volksinitiative ein höheres Gefährlichkeitspotential als ihre Vorgängerinnen in sich zu bergen:
1. Das Volksbegehren ist gefährlicher, weil es gemässigter daherkommt als alle bisherigen Überfremdungs-Initiativen und ohne fremdenfeindliche Nebentöne vorgetragen wird. Um es etwas flapsig zu formulieren: Man kann der Volksinitiative zustimmen, ohne sich gleichzeitig dafür schämen zu müssen, ein Ausländerfeind zu sein.
2. Aktuelle Entwicklungen sorgen dafür, dass die Volksinitiative drei Jahre nach ihrer Einreichung neuen Schwung erhalten hat. Ich denke da an den Zustrom von Gewaltflüchtlingen aus Kosovo, die es in ein Land zieht, in dem bereits 150 000 ihrer Landsleute leben. Ich denke aber ebenso an die Einbruchszüge ausländischer Banden durch das schweizerische Mittelland, die einiges an Emotionen auslösen.
3. Wenn der Bundesrat das Volksbegehren ohne grösseres Federlesen und ohne längere Argumentation zur Ablehnung empfiehlt – und zwar unter Verweis auf den Erfolg der bundesrätlichen Ausländerpolitik –, so ist durchaus zuzugeben, dass sich in den letzten Jahren in diesem Bereich einiges getan hat. Zu verweisen wäre etwa auf die Abkehr vom Dreikreisemodell. Hinzuweisen wäre auch auf den bewussten Übergang zur Rekrutierung von Gastarbeitern nach qualitativen Gesichtspunkten. Aber auch wenn sich einiges getan hat, muss umgekehrt festgestellt werden, dass die Wirkspuren der neuen bundesrätlichen Ausländerpolitik noch wenig ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen sind, und auch die als Ziel etikettierte Stabilisierung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung ist strictu sensu immer noch nicht erreicht worden. Wenn sich die Zuwachskurven abgeflacht haben, dürfte dies zudem mindestens ebensosehr eine Folge der Rezession als der bundesrätlichen Politik sein.
Diese insgesamt betont vorsichtige Lagebeurteilung führt die FDP-Fraktion dazu, ihre Forderung aus der Kommissionsarbeit im Plenum zu wiederholen: Wir halten es im Hinblick auf die Volksabstimmung für dringend nötig, dass die neuen Konturen der bundesrätlichen Ausländerpolitik nach aussen besser sichtbar gemacht werden. Nachdem ein formeller Gegenvorschlag auf Gesetzesebene aus Verfahrensgründen nicht mehr in Betracht kommt, muss es zumindest zu einem faktischen Gegenvorschlag kommen, und zwar dadurch, dass der Entwurf zu einer Totalrevision des Anag bis zum Termin der Volksabstimmung auf dem Tisch des Parlamentes liegt.
Dagegen macht es keinen Sinn, dem Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion zuzustimmen. In der Kommission haben alle Mitglieder, inklusive jene der SVP-Fraktion, zum Teil etwas murrend, aber angesichts der Fakten ohne Gegenmeinung, zur Kenntnis genommen, dass die Behandlungsfristen für Volksinitiativen einen indirekten Gegenvorschlag im formellen Sinn nicht mehr zulassen. Damit qualifiziert sich der Rückweisungsantrag als für die Galerie bestimmt.
Mit unserer ausführlichen Lagebeurteilung und unserem Beharren auf einem faktischen, nicht auf einem formellen Gegenvorschlag geht es uns – sehr offen gesagt – darum, für die Gefährlichkeit der Volksinitiative zu sensibilisieren und die Ausgangslage zu ihrer Bekämpfung zu verbessern. Denn dass die Volksinitiative abgelehnt und bekämpft werden muss, steht für uns ausser Frage. Ich zähle deshalb abschliessend die drei unserer Ansicht nach am stärksten ins Gewicht fallenden Argumente für eine Ablehnung auf:
1. Die Volksinitiative operiert mit einem rein quantitativen Ansatz bei der Ausländerregelung. Das halten wir für falsch. Wichtiger als eine absolute Zahl ist die Integrationsbereitschaft und -fähigkeit der Immigranten. Auch der Hauptinitiant hat in der Befragung durch die Kommission deutlich zum Ausdruck gebracht, dass ihn weniger die Zahl als die ethnische Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz stört.
2. Der Globalisierungsprozess in der Wirtschaft verlangt immer gebieterischer nach einem flexiblen Arbeitsmarkt. In der Schweiz sind dabei nicht nur hochqualifizierte Wissenschafter und Führungskräfte, welche durch die Volksinitiative privilegiert würden, sondern auch Ausländer gefragt, die in einem bestimmten Bereich als Spezialisten und Fachkräfte gelten können.
3. Eine Annahme der Volksinitiative würde unsere Beziehungen zum Ausland, insbesondere zu den Staaten der EU, völlig unabhängig von den zahlenmässigen Auswirkungen schwer belasten. Auch wenn kein Einwanderungsüberschuss aus den EU-Staaten zu erwarten ist, wäre das Abkommen mit der EU über gegenseitigen Personenverkehr von seinem Sinn her in Frage gestellt.
Im Namen der praktisch einstimmigen FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» zur Verwerfung zu empfehlen.

Thanei Anita (S, ZH): Rund 1,5 Millionen Ausländerinnen und Ausländer leben in der Schweiz. Das sind etwa 20,6 Prozent der Wohnbevölkerung. Die Volksinitiative will den Anteil auf 18 Prozent reduzieren und begrenzen. Herr Leu hat bereits darauf hingewiesen, dass die Berechnungsart dabei nicht der heutigen Praxis entspreche.
Ich finde das wichtig und möchte es noch einmal erwähnen: Es sollen zum Beispiel hochqualifizierte Wissenschafterinnen und Wissenschafter, Führungskräfte, Schülerinnen und Schüler sowie Studierende nicht dazugerechnet werden. Dafür wollen die Initianten Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Kriegsvertriebene mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als einem Jahr mitzählen, was geradezu empörend ist. Die Initiative spricht sich verständlicherweise nicht darüber aus, mit welchen Mitteln und in welchem Zeitraum das Hauptziel erreicht werden soll. Dazu hat den Initianten wohl die Phantasie gefehlt. Das willkürliche Begrenzungsziel, das die Initianten anstreben, könnte nämlich angesichts des heuti-

gen Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung nur durch Festlegung einer restriktiven Einwanderungsquote erreicht werden. Somit ist die faktische und rechtliche Realisierbarkeit der Initiative höchst fragwürdig.
Der Zuwachs infolge von Heirat und Geburten beispielsweise kann nicht gesteuert werden. Oder sollen heiratswillige ausländische Ehepartnerinnen oder -partner an der Grenze warten, bis in der Schweiz ein ausländischer Ehepartner stirbt oder nach einer allfälligen Scheidung ausgewiesen wird? Schwieriger wird es mit der sogenannten Geburtenkontrolle. Noch stossender ist im weiteren der Umstand, dass die Initiative den nicht steuerbaren Asylbereich mit dem wirtschaftlichen Bereich vermischt. Völkerrechtlich widerspricht die Initiative somit klar dem Non-refoulement-Prinzip sowie der EMRK, auch wenn der Bundesrat das in seiner Botschaft nicht wahrhaben will.
Ich kann schlicht nicht nachvollziehen, wie der Satz von 18 Prozent flexibel ausgelegt werden kann. In der Botschaft geht der Bundesrat davon aus, dass die Initiative völkerrechtskonform sei, indem der Satz von 18 Prozent flexibel auszulegen sei – 18,5 Prozent oder so. Ich wäre froh, wenn mir jemand diese Flexibilität erklären könnte.
Die Initianten haben sich auch betreffend die regionalen Unterschiede nichts überlegt. So weisen beispielsweise die Grossstädte einen wesentlich höheren Anteil an ausländischer Wohnbevölkerung auf als ländliche Gegenden. Müssten nun ausländische Bevölkerungsteile aus den Städten in ländliche Gemeinden zwangsversetzt werden, oder wie stellen sich die Initianten das vor?
Im weiteren belastet die Initiative die Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten; das ist von meinen Vorrednern auch bereits gesagt worden. Ich erinnere an die Personenfreizügigkeit in der EU. Würde man EU-Bürger dann allenfalls nicht mitzählen? Wie flexibel würde man diese Zahl hier anwenden? Die Initiative könnte im übrigen auch zu Retorsionsmassnahmen gegenüber Schweizer Bürgerinnen und Bürgern führen. Vielleicht – wer weiss – wird es irgendwann in allen ausländischen Staaten Schweizerkontingente geben. Das wäre ja allenfalls noch interessant.
Auch wenn ich es nicht optimal finde, dass die Rekrutierung vor allem über den Arbeitsmarkt geschieht, wird das nach wie vor ein Faktum sein. So kann man auch klar festhalten, dass die Initiative dem Wirtschaftsstandort Schweiz schaden könnte. Eine Annahme könnte nämlich dazu führen, dass Firmen mangels Zuzugsmöglichkeiten von Spezialistinnen und Spezialisten ihre Tätigkeit ins Ausland auslagern müssten.
Im Namen der SP-Fraktion ersuche ich Sie, sowohl die Initiative als auch der Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion und den Antrag der Minderheit Steffen abzulehnen.
Weshalb liegt kein indirekter Gegenvorschlag vor? Die SPK hat diese Frage geprüft. Es wurde bereits von meinem Vorredner darauf hingewiesen, dass es klar ist, dass das aus dem Jahre 1931 stammende Anag total revidiert werden muss, das heisst, eine Teilrevision erweist sich nicht mehr als sinnvoll. Angesichts der Komplexität und der Tatsache, dass diese Materie politisch umstritten ist, reichte die Zeit dafür nicht aus.
Das ist aber nicht der einzige Grund, weshalb hier kein Gegenvorschlag vorliegt. Ich bin dezidiert der Meinung, dass dieser Initiative kein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden darf. Das Ausarbeiten eines Gegenvorschlages bedeutet nämlich immer, dass das Anliegen einer Initiative irgendwie berechtigt erscheint. Das ist bei der vorliegenden Initiative nicht der Fall. In der schweizerischen Ausländerpolitik braucht es taugliche Zulassungskriterien und keine willkürliche zahlenmässige Begrenzung. Dabei müssen wir uns bewusst sein, dass jede Zulassungsbegrenzung ausgrenzt, diskriminiert und schliesslich nie gerecht sein kann.
Zur Sprachregelung in diesem Saal: Ich bin der Ansicht, dass Finanzen stabilisiert werden können, Menschen jedoch nicht.
Im Oktober 1998 wurde die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom Bundesrat teilrevidiert. Das bisherige Dreikreisemodell wurde durch ein duales Zulassungssystem abgelöst. Problematisch an diesem neuen Modell ist der Umstand, dass es zu einer Festung Europa führt und die Zulassung einzig nach wirtschaftlichen Kriterien regelt. Soziale, kulturelle, humanitäre und frauenspezifische Bedürfnisse sowie eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung müssen jedoch mitberücksichtigt werden. Ein Umdenken muss endlich stattfinden. Zudem darf die Ausländerpolitik nicht weiterhin dem Bundesrat überlassen werden. Wir müssen auch aus den vergangenen Fehlern des Bundesrates lernen. Die bisherige Rekrutierungspolitik – Zulassung vorab zur Befriedigung einzelner Wirtschaftszweige – hat offensichtlich versagt. Mit der Rezession sind nämlich wegen dieser Zulassungspolitik mehr ausländische Arbeitskräfte arbeitslos geworden als inländische, und das hat die negative Stimmung weiter angeheizt. Die Antwort der SP auf diese miese Stimmungsmache ist eine doppelte: erstens eine erleichterte Einbürgerung; zweitens eine bessere Integrationspolitik.
Ein Drittel aller in der Schweiz wohnenden Ausländerinnen und Ausländer hat immer hier gelebt. Es ist höchste Zeit, die restriktiven Einbürgerungsbestimmungen zu revidieren. Zum einen ist es einer Demokratie unwürdig, wenn ein grosser Teil der Bevölkerung nicht gleichberechtigt ist, zum anderen fördert die Einbürgerung die Integration.
Gestern hat Frau Hubmann eine Motion eingereicht, mit der die Einbürgerungsbestimmungen erleichtert werden sollen. Sie hat es geschafft, 121 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner zu finden, was sehr erfreulich ist. Das heisst, zusammenfassend, unser faktischer Gegenvorschlag ist folgender: Wir werden mit allen Kräften die Motion Hubmann unterstützen. Wir werden uns für eine bessere Integrationspolitik einsetzen, und wir werden dafür sorgen, dass sachlich gute Zulassungskriterien ausgearbeitet werden, die nicht nur einseitig arbeitsmarktlich ausgerichtet sind.
Ich bitte Sie deshalb, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» sowie auch den Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion und den Antrag der Minderheit Steffen abzulehnen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR): Curieux pays que le nôtre qui est tiraillé entre les nécessités de la mondialisation et les frilosités du repli sur soi. La peur, mauvaise conseillère, induit des comportements équivoques du racisme récurrent: peur de la crise économique, bien sûr, qui perdure; peur du chômage qui peine à régresser; peur de l'envahissement par un flot incontrôlé d'étrangers en quête de travail. Tout cela contribue à gonfler ce vent de méfiance qui souffle sur la Suisse, d'où l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration», initiative rigide, inconséquente, mais aussi dangereuse.
Dès l'après-guerre, la politique suisse à l'égard des étrangers est essentiellement une politique de main-d'oeuvre. Il s'agit de fournir à l'économie du pays des forces de travail tout en limitant le nombre d'étrangers, et comme le marché se fait exigeant, le nombre de travailleurs étrangers augmente. Il y a plein d'activités nécessaires à la société, mais peu prisées par les indigènes. Cette main-d'oeuvre importée, en général non qualifiée, se révèle bon marché. Actuellement, les étrangers représentent plus d'un quart de l'ensemble de la population exerçant une activité lucrative. Ces chiffres montrent que l'économie suisse demeure tributaire de la main-d'oeuvre venue d'ailleurs. Sans l'appui des étrangers, notre économie ne pourrait plus subsister et les emplois des Suisses seraient menacés.
Cette remarque est particulièrement pertinente en ce qui concerne les spécialistes étrangers, sans lesquels l'économie helvétique, la recherche feraient pâle figure dans le contexte international. De plus, il convient de le souligner, l'imposition à la source génère des recettes non négligeables. Tout cela, bien sûr, n'est pas de nature à rassurer parce que l'augmentation massive des requérants en quête d'asile suscite de vives préoccupations, mais aussi de mauvaises passions. L'initiative, malheureusement, attaque les immigrants sur tous les fronts. En limitant le nombre d'étrangers à 18 pour cent, elle inclut dans ses restrictions les requérants d'asile, les personnes victimes de la violence, les réfugiés de guerre. Elle trie à sa façon le bon grain de l'ivraie. Elle extrait donc,

dans son approche arithmétique, les cadres qualifiés, les spécialistes en tout genre, les artistes et les étudiants. Le Conseil fédéral, et on peut le souligner, ne l'entend heureusement pas de cette oreille. Il refuse haut et fort cette limitation quantitative stricte qui n'est acceptable ni du point de vue éthique, ni du point de vue politique ou économique. Il propose une politique de l'immigration ouverte et responsable.
Le groupe démocrate-chrétien adhère pleinement à ce postulat et réclame une politique migratoire caractérisée par une attitude humanitaire, mais qui prenne en considération les intérêts économiques et démographiques de la Suisse et le maintien de la paix sociale. Il est hors de propos de fixer un «seuil de tolérance», selon l'expression chère à François Mitterrand. Actuellement, ce n'est pas le nombre d'étrangers qui compte, mais la façon d'intégrer ceux qui sont là. Et ce problème est aggravé par le taux de chômage relativement élevé au sein de la population étrangère.
Comme l'indique la commission d'experts en migration, une bonne intégration sociale et culturelle de la population étrangère ne peut être réussie que par une intégration professionnelle, et ceci est important à souligner. L'article sur l'intégration, accepté par le Parlement lors de la révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, devrait apporter des améliorations en la matière.
Le groupe démocrate-chrétien est d'avis que le regroupement familial doit être possible pour tous les étrangers ayant le droit de séjourner en Suisse dans le cadre des conditions en vigueur. L'initiative populaire instaurant un quota d'immigrants irait à l'encontre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce droit à la protection de la famille demeure prioritaire lorsque le droit international ou des motifs humanitaires le requièrent.
Lors de l'admission de main-d'oeuvre étrangère, il faut davantage tenir compte des intérêts généraux de l'économie suisse. L'immigration de la main-d'oeuvre doit en premier lieu viser à suppléer des insuffisances durables sur le marché du travail. L'eurocompatibilité de notre réglementation relative aux étrangers revêt un intérêt capital. Le succès des négociations bilatérales aplanira les dernières résistances en la matière.
Le groupe démocrate-chrétien, comme le Conseil fédéral, est d'avis que l'option qualitative doit l'emporter sur l'option quantitative. Pour la politique d'asile, la clause voulue par l'initiative populaire est pratiquement inacceptable. A nos portes, vous le savez, la série noire continue et nous ne saurions rester sourds à l'appel de victimes qui sont en quête d'une parcelle d'humanité. Dans ce domaine, nos décisions politiques sont dictées avant tout par notre responsabilité éthique et notre tradition humanitaire.
Le groupe démocrate-chrétien demande que les étrangers et les étrangères qui se sentent proches de nos institutions, qui participent à la vie associative, à la vie économique soient naturalisés. Les étrangers de la deuxième génération peuvent être assimilés à des indigènes de par leur naissance et de par leur séjour durable. Pour eux, la naturalisation facilitée ne devrait pas faire de doute.
«On voulait des étrangers, il est venu des hommes», disait Max Frisch. Eh bien, par respect justement pour ces hommes qui ont aussi contribué à la prospérité du pays, refusons cette initiative populaire, même sans contre-projet. Cette initiative est indigne d'un Etat qui se veut égalitaire.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Die vorliegende Volksinitiative widerspiegelt das grosse Unbehagen, das in weiten Bevölkerungskreisen herrscht. Die Zahl der bei uns lebenden Ausländer wird als zu hoch empfunden. Mühe macht der Bevölkerung auch die ethnische Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung. Dazu kommt die grosse Zahl der sich illegal bei uns aufhaltenden Ausländer, die vielfach nirgends registriert sind, der Schwarzarbeit nachgehen und Straftaten begehen. Aber auch der starke Anstieg der Zahl von Asylsuchenden – die gegenwärtig nicht nur aus Kosovo stammen –, die nach wie vor als Arbeitsuchende unser Recht unterlaufen, verunsichert die Bevölkerung. Die hohe Attraktivität unseres Landes für Asylsuchende und der lange Vollzug der Rückführung abgewiesener Asylsuchender sind weitere Punkte, welche die Bevölkerung beunruhigen. Weiter ist festzustellen, dass sich eine immer grösser werdende Zahl von Ausländern bei uns nicht integrieren will oder nicht integriert werden kann.
Zwar wird von den Behörden dargelegt, dass sich der Zuwachs der ausländischen Bevölkerung stark abgeschwächt habe. Diese Aussage ist zu relativieren, und zwar in zweierlei Hinsicht:
1. Die wirtschaftliche Rezession hat stark dazu beigetragen, dass der Zustrom von ausländischen Arbeitskräften nachgelassen hat. Wenn die Konjunktur weiter anzieht, werden wir wieder vor der gleichen Situation stehen wie in den achtziger Jahren. Der Ruf der Wirtschaft nach mehr ausländischen Arbeitskräften wird wieder zunehmen. Erste Anzeichen weisen in diese Richtung. Wir müssen leider feststellen, dass das seit Jahren verkündete Stabilisierungsziel nicht erreicht worden ist. Zwar hat man verschiedene Papiere und Berichte über die künftige Migrationspolitik verfasst, man hat Arbeits- und Expertengruppen eingesetzt, man hat einige Korrekturen vorgenommen, aber substantielle Änderungen blieben aus. Auch die Arbeit der Expertenkommission für die Totalrevision des Anag kommt nur schleppend vorwärts. Dem Vernehmen nach hat diese Kommission eher Mühe, taugliche Vorschläge zu formulieren, die zu einer restriktiveren Zuwanderungspolitik führen würden.
2. Die Aussage bezüglich der erreichten Stabilisierung wird auch durch den Umstand relativiert, dass eine immer grösser werdende Zahl von Ausländern nicht mehr in der Statistik der ausländischen Bevölkerung auftaucht. Wegen der Schaffung von immer neuen Kategorien im Asylbereich geben die Statistiken kein genaues Bild über den tatsächlichen Bestand der ausländischen Bevölkerung mehr wieder.
Wie eingangs erwähnt, artikuliert die Volksinitiative das bestehende Unbehagen gegenüber der Asyl- und Ausländerpolitik des Bundesrates. Die Bevölkerung erwartet konkrete Lösungsvorschläge, und zwar nicht in einigen Jahren, sondern möglichst schnell. Darum ist es unumgänglich, einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten.
Die Missbräuche sind zu offensichtlich, der Vollzug der Gesetze zuwenig konsequent. Wie bei vielen anderen Dingen im Leben ist es auch hier eine Frage des Masses. Das verkraftbare Mass ist überschritten. Das führt zu Verunsicherung, zu Aggressionen.
Besonders stark sind unsere Schulen von der Überfremdung betroffen. Dabei ist es weniger die grosse Zahl der ausländischen Schüler, sondern es sind die vielen Nationalitäten in den Klassen, die verschiedenen sozialen Umfelder, aber auch die kulturellen, ethnischen und konfessionellen Unterschiede, welche Spannungsmomente in die Schule bringen. Ein geordneter Unterricht ist in vielen Fällen nur schwer möglich. Schweizer Schüler fühlen sich benachteiligt, Eltern haben Angst, das Niveau der Schule sinke, die Schüler fänden den Anschluss an höhere Schulen nicht mehr. Der Ruf nach getrennten Schulen ist verständlich, wenn er auch nicht unserer Auffassung über die Volksschule entspricht.
Die Frage stellt sich nun: Ist die Initiative das richtige Mittel, um die aufgezeigten Probleme zu lösen? Die Frage ist sehr schwierig zu beantworten. Die Initiative weist in die richtige Richtung, sie ist aber in der Praxis schwer zu vollziehen. In der Verfassung verankerte Prozentzahlen sind immer problematisch. Der Vollzug würde viele, recht heikle Situationen schaffen. Der Arbeitsmarkt zum Beispiel verlangt flexible Lösungen; diese Flexibilität fehlt, wenn auch zugegeben werden muss, dass mit den hohen Rückwanderungsquoten ein gewisser Spielraum gegeben ist. Die Initiative ist zum Teil überholt. Die SVP-Fraktion glaubt nicht an den in der Initiative verankerten Mechanismus.
Da ein einfaches Nein zur Initiative den anstehenden Problemen nicht gerecht würde, verlangen wir, dass uns ein indirekter Gegenvorschlag vorgelegt wird, wie dies Kollege Ernst Häsler begründet hat. Bereits in der Kommission wurde ein solcher Gegenvorschlag gewünscht, man liess sich aber angesichts der vielen Einwände zeitlicher Art auf die anstehende Revision des Anag vertrösten. Wir sind nach wie vor

der Auffassung, dass es möglich wäre, in absehbarer Zeit einen solchen Gegenvorschlag vorzulegen; es braucht nicht unbedingt eine Revision des ganzen Anag. In diesem Sinne ist unser Antrag nicht für die Tribünen und Galerien bestimmt, sondern wir möchten konkret etwas verändern.
Aus diesem Grunde bitte ich Sie, einen Gegenvorschlag zu beschliessen. Weil die Volksinitiative eine gewisse Chance hat, vom Volk angenommen zu werden, sollten wir nicht ohne konkrete Vorstellungen vor das Volk treten.
Aus diesem Grund bitte ich Sie, dem Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion zuzustimmen, welcher verlangt, dass ein indirekter Gegenvorschlag vorgelegt wird; sollte dieser Rückweisungsantrag abgelehnt werden, müsste ein Teil der SVP-Fraktion die Initiative unterstützen, auch wenn wir mit dem Initiativtext Mühe haben.

Keller Rudolf (D, BL): Wir sollten endlich den Mut haben, das Einwanderungsproblem anzugehen!
Der ehemalige SP-Nationalrat Helmut Hubacher hat vor kurzem gesagt, dass 1,3 Millionen Ausländer in unserem Land zuviel seien und dass wir deren Bestand reduzieren sollten. In Deutschland hat Justizminister Otto Schily von der SPD kürzlich von der «Notwendigkeit» – das ist ein Zitat – «einer Begrenzung der Einwanderung in Deutschland» gesprochen. Vor einigen Tagen hat der deutsche SPD-Bundeskanzler Gerhard Schröder festgehalten, dass er dafür sei, die Zuwanderung nach Deutschland zu stoppen. Alle diese Feststellungen sind bemerkenswert, sind sie doch von linken Politikern gemacht worden, denen man gemeinhin keine Ressentiments gegen Ausländer nachsagt. Wir in der Schweiz haben einen Ausländeranteil von 19 Prozent. Die Deutschen haben einen von 8 Prozent. Darum: Hut ab vor Bundeskanzler Schröder! Er hat Mut. Er sieht die Probleme, die auf uns in Westeuropa zukommen. Mehr solche Regierungsleute würden auch unserem Lande gut anstehen.
Eine Reduktion des Ausländerbestandes ist dringend nötig, wenn wir die kommenden gesellschaftspolitischen und sozialen Probleme in unserem Lande einigermassen entschärfen und bewältigen wollen. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft ganz stolz, dass es ihm unter grossen Anstrengungen gelungen sei, den Ausländerzuwachs zu reduzieren. Damit betreibt unsere Landesregierung so etwas wie unlautere Propaganda. Natürlich stimmt das; der Bundesrat hat den Zuwachs reduziert. Wir haben aber immer noch mehr Einwanderung als Auswanderung, und damit nimmt der Ausländerbestand nach wie vor zu.
Mit dieser wunderbaren Zuwachsreduktionsstatistik, die der Bundesrat in letzter Zeit immer wieder aus dem Hut zaubert, betreibt man Stimmungsmache. Denn: Alle diejenigen, welche diese Thematik nicht so im Griff haben, meinen nämlich, der Bundesrat sage ihnen, dass sich der Ausländerbestandteil reduziere, dabei steigt er nach wie vor an, nur momentan nicht so stark, wie es auch schon der Fall gewesen ist.
Die Entwicklung der Zahlen ist beängstigend. Ende 1985 lag der Ausländerbestand – offiziell – bei 939 000 Personen. Bis Ende 1990 stieg er auf 1,1 Millionen Menschen an. Ende 1995 waren es schon 1,33 Millionen Ausländer. Bis Ende 1997 stieg der Bestand nochmals an, nämlich auf 1,34 Millionen Leute. Von Januar bis August 1998 hatten wir in unserem Lande eine weitere Ausländerzunahme von rund 4000 Personen. Wie sieht das prozentmässig aus? 1985 hatten wir einen Ausländeranteil von 14,6 Prozent. Im September 1998 waren es bereits 19 Prozent – Tendenz steigend. Und: Das alles ohne die vielen tausend Asylbewerber, Saisonarbeiter, Kurzaufenthalter und die vielen tausend Schwarzarbeiter usw.
Die Mitglieder der demokratischen Fraktion staunen, wenn der Bundesrat bei dieser Faktenlage von einer erfolgreichen Ausländerstabilisierungspolitik redet. Das Gegenteil ist der Fall: Die bundesrätliche Politik lässt es zu – ja fördert es geradezu –, dass immer mehr Menschen ins Land kommen und dass die Überfremdung im täglichen Leben immer spürbarer wird. Die Geburtenüberschüsse der Ausländer machen grossen Teilen der Bevölkerung zusehends Sorgen, denn in immer mehr Schulen sind die Schweizer Kinder in der Minderzahl. «Wo soll das eigentlich noch enden?» ist eine Frage, die auch einmal beantwortet werden sollte.
Ein kleiner Teil der Ausländer wird sich wohl einbürgern lassen, der grosse Rest will sich gar nicht einbürgern; wir Schweizer Demokraten werden alles tun, um künftige Masseneinbürgerungen zu verhindern, denn bereits heute werden viele Ausländer eingebürgert, welche unsere Sprache, Sitten und Gebräuche nicht einmal annähernd mitzuleben gewillt sind. So kann das nicht weitergehen! Damit fördern wir eine Ghetto-Politik, und das ist auf längere Sicht nichts Gutes!
Vor diesem Hintergrund steht nun die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» zur Entscheidung an. Für einmal kommt diese Initiative nicht von uns Schweizer Demokraten; diesmal hat ein überparteiliches Komitee, präsidiert von einem freisinnigen Aargauer Grossrat, die Initiative ergriffen. Die wichtigste angestrebte Neuerung ist diejenige, dass der Ausländerbestand höchstens noch 18 Prozent betragen darf. Eine schrittweise Reduktion in einem angemessenen und wirtschaftlich verkraftbaren Tempo hat also zu erfolgen.
Hinter den Forderungen dieser Initiative können wir stehen. Auch wenn diese dereinst verwirklicht sind, ist der Ausländeranteil der Schweiz immer noch Spitze, verglichen mit den Anteilen der umliegenden Länder, beispielsweise je 8 Prozent in Frankreich und Deutschland, 3 Prozent in Italien. Zudem werden die Regierungen all dieser Länder es sicherlich verstehen, dass wir – wie Helmut Hubacher es ausdrückte – «mit den Zahlen runter» müssen. Insbesondere darf ich dies auch sagen, weil man feststellen kann, dass beispielsweise auch in Schweden und bei Frankreichs Regierung in letzter Zeit Tendenzen zur Stabilisierung der Einwanderung festgestellt werden durften – das ist erfreulich.
Aus der bundesrätlichen Botschaft geht wenig Verständnis für die Sorgen und Nöte der einheimischen Leute hervor. Diese fühlen sich nämlich sehr oft schlicht an die Wand gedrückt. Was einige Politikerinnen und Politiker als eine «kulturelle Bereicherung» ausgeben, erleben immer mehr junge Menschen zum Teil sogar als Belästigung – und das im wörtlichen Sinn: Immer mehr junge Frauen beklagen sich über Anmache und Belästigungen von Machos, die aus einer anderen Kultur kommen und auch ein ganz anderes, sehr aggressiv-dominantes Frauen- und Gesellschaftsbild haben und leben. Solche Leute lassen sich nicht integrieren. Mindestens die Hälfte der Einwanderer wollen sich auch ganz bewusst nicht integrieren, sondern kulturell und von ihrer ganzen Lebensart her bleiben, was sie sind.
Eine solche Ausländerpolitik ist auf die Dauer zum Scheitern verurteilt. In den Städten erleben wir immer mehr, wie junge Schweizerinnen und Schweizer – teilweise aber auch junge Ausländer, die schon lange in unserem Land wohnen und sich angepasst haben – aus ihren Lokalen vertrieben werden. Kleinbasel ist heute fast ein in sich geschlossenes Ausländerghetto, genau gleich wie das grosse Längi-Quartier in Pratteln mit mehreren tausend Einwohnern. Dort entstehen sogenannte Subkulturen und entsprechende Probleme; diese werden sich in den nächsten Jahren noch mehren. Einheimische wollen nicht mehr in solchen Quartieren wohnen und ziehen weg.
Das kann man landauf, landab beobachten. Einige der Neuankömmlinge führen ja sogar noch das Zepter im Drogenhandel. Ich begreife Bundeskanzler Schröder, der all dies in den deutschen Städten auch anwachsen sieht. Es scheint, dass in Deutschland der Wille zu handeln entsteht. Da ja unser Bundesrat immer alles nachvollzieht, was in der EU geschieht, dürfen wir für einmal in einem positiven Sinne hoffen.
Die Regelung der Zuwanderung ist nur ein erster Schritt in Richtung Lösung oder mindestens Entschärfung des Ausländerproblems. Erstmals liegt nun eine überparteiliche Volksinitiative vor, die aufgrund der immer schlimmer werdenden Verhältnisse in unserem Lande eine recht grosse Chance hat, vom Volk auch angenommen zu werden. Das Volk wird sich für die Auslegung des Völkerrechtes, wie es in der Botschaft Seite für Seite zu lesen ist, bei der Abstimmung kaum mehr interessieren. Das «Märchen» von den Arbeitsplätzen,

die verloren gehen, und vom Zusammenbruch der AHV glaubt ohnehin kaum mehr jemand.
Wir Schweizer Demokraten bitten Sie deshalb, den Antrag der Minderheit Steffen zu unterstützen und Annahme der Volksinitiative zu empfehlen.
Abschliessend habe ich noch eine Frage an Herrn Bundesrat Koller: Kann diese Initiative auch umgesetzt werden, falls die bilateralen Verträge angenommen werden oder falls die Schweiz der EU beitritt?

Steinemann Walter (F, SG): Die Fraktion der Freiheits-Partei will Sie ermuntern, die mit über 121 000 gültigen Unterschriften im November 1995 eingereichte Volksinitiative gutzuheissen. Sie kennen die Details aus den Unterlagen. Die Initiative will in erster Linie den Bundesrat verpflichten, seine wiederholten Versprechen endlich zu erfüllen. Sie setzt auch den längst fälligen Markstein in der unhaltbaren Einwanderungspolitik.
Es ist uns klar, dass eine Abgrenzung im Ausländerbereich schwierig ist, da für uns die Ausländer aus dem gleichen Kulturkreis nicht das Hauptproblem darstellen und die Toleranzgrenze fliessend ist. Wir beschränken uns deshalb auf Ausführungen in bezug auf den Asylbereich.
1998 werden die Kosten der Asylpleite auf gegen 2 Milliarden Franken geschätzt. Ohne einschneidende Massnahmen kann die Einwanderung in die für Asylsuchende viel zu attraktive Schweiz nicht gestoppt werden. Kein westliches Land hat pro Kopf der Bevölkerung auch nur annähernd so viele Asylanten wie wir. Pro 100 000 Einwohner hatten wir von Januar bis September dieses Jahres 366 Asylgesuche. An zweiter Stelle liegt Holland mit 204, Deutschland mit 85, Frankreich mit 27 und Italien mit gar nur 3 Asylgesuchen pro 100 000 Einwohner. Anscheinend kein Anlass für den Bundesrat, endlich an der Grenze wirksame Massnahmen zur Unterbindung der illegalen Einwanderung zu treffen!
Wer in Deutschland, Italien, Frankreich oder Österreich ist und dann illegal in unser Land kommt, der kann doch nicht verfolgt sein! Es geht einzig darum, dem Schweizer Steuerzahler mittels Asylmissbrauch möglichst jahrelang auf der Tasche zu liegen. Echt Verfolgte, an Leib und Leben Bedrohte, melden sich bekanntlich wenige an unseren Pforten. Diese aber wollen wir aufnehmen. Das ist für uns selbstverständlich.
Anfang November 1998 stellte sogar Bundesrat Koller fest, dass sich unser Land aufgrund der starken Zunahme der Zahl von Asylbewerbern in einer ausserordentlichen Lage befindet, die nach ausserordentlichen Massnahmen ruft. Aber wo sind diese geblieben? Vor zwei Tagen konnte einer Pressemitteilung entnommen werden, dass der Bundesrat im Kampf gegen Kriminalität und illegale Migration lediglich eine verstärkte Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien erreicht hat. Mit den bilateralen Rückübernahmeabkommen wollen die drei beteiligten Vertragsstaaten «illegalen Wanderungen» entgegenwirken, was immer das heissen mag.
Wir betrachten diese Abmachung mit grösster Skepsis, denn die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Bundesrat nicht gewillt ist, mit echten Massnahmen für Besserung im Asylbereich zu sorgen. Der politische Wille und der Mut, klare Grundsatzentscheide zugunsten der verunsicherten Schweizer Bevölkerung zu fällen, ist bei der zögerlichen Landesregierung offenbar nicht vorhanden.
Sind denn diesem Gremium die zornigen Leserbriefschreiber und der wachsende Unwille der Bürger über die verfehlte Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht bekannt? Oder ist es ihm egal? Kann es hingenommen werden, dass in unserem Land Schulklassen mit 75 Prozent und mehr Ausländerkindern nicht die Ausnahme sind und Schweizer Kinder deswegen in Privatschulen ausweichen müssen? Dass für jene Schweizer Kinder, welche diese Möglichkeit nicht haben, die Bildungschancen massiv sinken, liegt auf der Hand.
Die ausserordentliche Situation ist erwiesen. Statt weiterhin Pseudohumanität für politisch Nichtverfolgte zu zelebrieren, müsste der Bundesrat erkennen, dass es leichter ist, die Grenzen gegen illegale Immigranten abzudichten, als sich mit kostenintensiver Bürokratie darum zu bemühen, diese Personen theoretisch – wenn es vorerst praktisch anscheinend nicht möglich ist – in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken. Als blanken Hohn empfinden unsere Mitbürger, dass straffällig gewordene und abgewiesene Asylbewerber weder ausgeschafft werden noch mit abschreckenden Strafen rechnen müssen.
1987 hat das Schweizervolk einer Asylgesetzrevision zugestimmt, die zum Ziel hatte, die illegale Einwanderung einzudämmen. Statt dessen ist eine neue Flut von meist aus wirtschaftlichen Gründen Asylsuchenden in unser Land gekommen, weil der Bundesrat unter Missachtung des Volkswillens keine Gegenmassnahmen ergreifen will, welche die Attraktivität unseres Landes für diese Leute reduziert. Nicht umsonst kostet heute ein Flüchtling die Schweiz 15 000 Franken, während Deutschland – mit etwa gleichen Voraussetzungen und ähnlichen Lebenskosten – dafür «nur» 10 000 Franken pro Jahr aufwenden muss. Die übrigen Länder Europas wenden dafür noch viel weniger auf.
Es ist etwa zwei Jahre her, seit die drei grössten Bundesratsparteien und der Bundesrat dem Volk die letzte Asyl-Initiative zur Ablehnung empfohlen haben, mit der Begründung, dass man das Problem nun im Griff habe. Das war schlicht und einfach gelogen. Das Volk wurde einmal mehr hinters Licht geführt, denn nur aufgrund dieses Versprechens lehnten viele Stimmbürger die Initiative ab. Man hat damals natürlich nicht gesagt, dass die Schweiz mit den vielen Asylanten auch Kriminalität und Drogenhandel importiert hat. Viele holen Abermillionen von Franken Unterstützungsgelder in unserem Land ab, während sie in ihrem Heimatland florierende Geschäfte – sogar mit Angestellten – betreiben. Das sind bekannte Fälle.
Im übrigen hätte man realistischerweise vor zwei Jahren auch erkennen müssen, dass bald wieder ein nächster Flüchtlingsstrom auf unser Land zukommen wird, weil das Paradies Schweiz bekannt ist und es immer wieder Krisen und kriegerische Handlungen in irgendeinem Land dieser Erde gibt. Wir aber können nicht aus der ganzen Welt Menschen in unserem kleinen Land aufnehmen.
Die Fraktion der Freiheits-Partei ersucht Sie deshalb, die vorliegende Initiative zu unterstützen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion lehnt die «18-Prozent-Initiative» ab. Die Überfremdung ist ein Problem; aber der Weg, den die Initiative gehen will, ist nicht gangbar. Jede feste Zahl in diesem Bereich ist an sich schon fragwürdig; das trifft noch viel mehr zu, weil es um Menschen geht. Ein Korsett dieser Art kann nicht eingeführt werden; zu viele Variablen sind mit im Spiel. Denken wir z. B. daran, dass die schweizerische Wohnbevölkerung keine feste Grösse ist. Vor allem jedoch sind durch die Gleichsetzung von Zuwanderern und Asylbewerbern zu viele Unbekannte bei der Berechnung vorhanden. Ein Anwachsen der Zahl der Asylbewerber, wie wir es leider im Moment feststellen müssen, zeigt: Es gibt nichtsteuerbare Bereiche; Asylbewerber kommen nicht freiwillig – auch wenn es unter den Asylbewerbern Randgruppen gibt, welche die Situation ausnützen. Das ist aber immer eine kleine Minderheit. Damit ist klar, dass die Initiative mit höchst fragwürdigen Berechnungen hantieren muss.
Weiter: Die Initiative löst tief im Volk Aggressionen aus. Die Angst und die Verunsicherung lassen sich damit auf Fremde konzentrieren. Sie werden auf bequeme Art zu Sündenböcken gemacht, und dieses Vorgehen müssen wir mit einem grossen Fragezeichen versehen. Die Erschwerung der Situation durch die Konfrontation, die damit erfolgt – statt dass mit Dialog und politischen Schritte Lösungen gesucht werden –, ist offensichtlich. Die Integration von Menschen mit einem ausländischen Pass muss aber möglich bleiben, denn der grösste Teil der Einwanderung erfolgt über den Arbeitsmarkt. Die vorliegende Initiative lässt höherqualifizierte Arbeitskräfte auch ausserhalb des berechneten Ausländeranteils zu; auch damit wird offensichtlich, dass hier eine Türe geöffnet wird. Dies wird an sich vom Schweizervolk begrüsst. Die Wirtschaft will zudem weiterhin Saisonniers in der Grössenordnung von 30 000 Personen. Wie es damit nach dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen und der Annahme der

entsprechenden Vorlage aussehen wird, ist ja noch offen. Dabei wissen wir aus der Vergangenheit, dass ein Grossteil der Probleme gerade wegen des Saisonnierstatuts entstanden sind – auch im Ausländerbereich. Es ist uns aber ebenso bewusst, dass gerade diese Leute mitgeholfen haben, die AHV bis heute gesund zu erhalten. Wenn Menschen als billige Arbeitskräfte bei uns willkommen sind, muss die Frage gestellt werden, ob es nicht ebenso billig wäre, die Einbürgerungen anders zu regeln. Aber wir wissen um die Abwehrhaltung der Bevölkerung; die Initiative wird auch den Widerstand gegenüber neuen Formeln erhöhen.
Die Initiative ist also für die Wirtschaft nicht unerheblich. Die Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland hat uns auch Wohlstand gebracht. Wenn 25 Prozent der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung Ausländer sind – das sind 6 Prozent mehr gegenüber dem Anteil der heutigen ausländischen Bevölkerung von 19 Prozent –, dann wird klar, dass die Wirtschaft unseres Landes ohne diesen hohen Prozentsatz an arbeitenden Ausländern nicht zum Tragen kommen könnte. Der Reduzierungsauftrag, den uns die Initiative geben würde, würde sich im weiteren gegen die Schwächsten richten: die Kinder, die nichterwerbstätigen Frauen, die Asylsuchenden. Damit wird anschaulich, dass die «18-Prozent-Initiative» im Ansatz abzulehnen ist.
Noch ein Wort zur Integration: Die Integration ist eine uralte Frage und erfordert immer wieder Anstrengungen. Viele von uns haben ihre Wurzeln anderswo. Auch meine Familie stammt von Hugenotten ab. Darum müssen wir uns als schweizerische Nation bemühen, die Integration nicht zu behindern. Die Offenheit den Ausländern gegenüber darf nicht nur im wirtschaftlichen Bereich gezeigt werden. Auch Kinder von Familien mit Pässen ohne Schweizerkreuz sollen die Möglichkeit erhalten, bei uns Fuss zu fassen. Leider erschwert die «18-Prozent-Initiative» solche Bestrebungen. Vor diesem Hintergrund lehnt unsere Fraktion diese Volksinitiative ab.
Überfremdung ist ein Problem. Aber der Weg, den die Initianten vorschlagen, ist kein Ausweg. Fremdenghettos, Klassen mit einer Mehrzahl ausländischer Kinder werden so nicht abgeschafft. Es bleibt beim Zustand, wie er ist. Es braucht viel mehr Bemühungen der Politik und der Wirtschaft, aber auch der Gemeinden, um ein sinnvolles Miteinander der Ausländer, die bei uns wohnen, und der Schweizer Bevölkerung zu ermöglichen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Die Grünen lehnen die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» ab. Ich möchte erklären, warum.
Die Initiative steht in einer langen Tradition von Überfremdungs-Initiativen, welche seit den sechziger Jahren mit schöner – oder unschöner; je nach Standpunkt – Regelmässigkeit immer wieder lanciert worden sind. Fünfmal sind die Stimmberechtigten zu diesem Thema schon an die Urne gerufen worden, alle fünf Vorlagen wurden abgelehnt, am knappsten die Schwarzenbach-Initiative 1970. Seit der Einführung des Frauenstimmrechtes wurden die vier weiteren Initiativen ungefähr im Verhältnis drei zu zwei abgelehnt. Eine Initiative wurde von den Initianten zurückgezogen, und drei scheiterten schon bei der Unterschriftensammlung. So haben wir also, alle mitgezählt, mit der jetzt vorliegenden «18-Prozent-Initiative» den zehnten Versuch vor uns, eine zahlenmässige Begrenzung des Ausländeranteils per Verfassung zu erreichen.
Die heute vorliegende Volksinitiative kommt moderater als ihre Vorgängerinnen daher, und die Initianten vermeiden das offensichtlich fremdenfeindliche Vokabular und die Argumentation ihrer Vorgänger. Unterschwellig aber ist sie vom gleichen Geist geprägt, der da lautet: «Zu viele Ausländer schaden der Heimat.» Nachdem jahrelang billige Arbeitskräfte aus Südeuropa unsere Strassen gebaut und geputzt, unsere schlechtbezahlte Nacht- und Schichtarbeit geleistet und uns in Restaurants, Hotels und Geschäften bedient haben, sollen sie wieder einmal wissen, dass sie nicht willkommen sind. Das war schon zu Schwarzenbachs Zeiten so, und das wiederholt sich heute mit dieser Volksinitiative. Diese Botschaft fällt nach bald acht Jahren Regression und jahrelangem Diskurs über Ausländerkriminalität, Missbrauch und illegale Einwanderung, der in diesem Land von der Mitte bis zur politischen Rechten geführt worden ist, wahrscheinlich gar nicht auf schlechten Boden. Das macht sie gefährlich.
Seltsamerweise stammt der Wortführer dieser Volksinitiative aus der FDP, welche als Wirtschaftspartei die grösste Nutzniesserin der billig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer war und ist. Die Wirtschaft hat schliesslich immer ausländische Beschäftigte verlangt, und sie sind ihr vom Bundesrat über die Kontingente auch immer ohne Auflagen in bezug auf ihre gesellschaftliche Integration zur Verfügung gestellt worden. Deshalb ist es seltsam, dass jetzt aus der Wirtschaftspartei FDP diese Volksinitiative lanciert wurde. In der Kommission wurde sie auch noch von Teilen der SVP-Fraktion unterstützt; die SVP preist sich auch als Partei der KMU an, in welchen auch nicht wenig ausländisches Personal beschäftigt wird. Ich frage Sie, ob da die rechte Hand nicht weiss, was die linke tut.
Bei den einen ist das sicher Kalkül; denn es lässt sich bekanntlich mit keinem anderen Thema so gut Stimmungsmache betreiben wie mit dem Ausländerthema. Bei anderen ist es Mangel an Zivilcourage, die es braucht, um sich gegen fremdenfeindliche und rassistische Äusserungen zur Wehr zu setzen, denn der Stammtisch applaudiert nicht jenen, die für die Integration und den zivilisierten Umgang mit den Eingewanderten plädieren, sondern jenen, die schüren und hetzen.
Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» trägt auch den falschen Titel. Sie sollte richtigerweise Volksinitiative «zur Begrenzung der Einwanderung von sozial tieferen Schichten» heissen, nimmt sie doch explizit qualifizierte Wissenschaftler und Führungskräfte, Künstler und Studierende von der Begrenzung aus. Damit verrät sie, worum es hier eigentlich geht, nämlich um das Verhindern des Zuzuges von Leuten, die uns vielleicht eines Tages nicht mehr rentieren könnten. Der Englisch sprechende Bankmanager, der am Zürichberg wohnt, ist also nicht im Visier der Initianten, aber der angelernte Bauarbeiter und der Schichtarbeiter in der Textilfabrik sind dies sehr wohl.
Die Volksinitiative geht von der falschen Grundannahme aus, dass die Probleme mit der Migration durch eine zahlenmässige Begrenzung lösbar seien. Das ist falsch und verstellt den Blick auf die richtigen Massnahmen, die da heissen: eine bessere gesellschaftliche und politische Integration. Genau gegen diese Massnahmen sind dann wieder genau die gleichen, die jetzt beschränken wollen. Deshalb ist der Schluss wohl nicht falsch, dass es den Initianten oder jenen, die ihnen jetzt nachlaufen, nicht primär um die Lösung der zugegebenermassen mit der Einwanderung entstehenden Integrationsprobleme in Schulen, Quartieren und in der Arbeitswelt geht, sondern um ein griffiges und emotionalisierbares Thema für parteipolitische Zwecke.
Dagegen wehren wir Grünen uns. Wir nehmen seit Jahren Partei für die Integration und die faire Auseinandersetzung mit diesem nicht einfachen Thema, das wie kein anderes weder «Arena»-tauglich noch mit Schlagworten lösbar ist. Die simple Reduktion auf einen Prozentsatz wird der vielschichtigen Realität jedenfalls nicht gerecht. So ist nämlich von den 1,48 Millionen in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern rund die Hälfte entweder seit Geburt oder seit mindestens 15 Jahren in der Schweiz. Sie sind also nur noch dem Papier nach, statistisch gesehen, Ausländerinnen und Ausländer, nicht mehr aber faktisch, was den Grad ihrer Integration betrifft. Sie sollten längst eingebürgert sein. Die Antwort der Grünen darauf heisst: erleichterte Einbürgerung mit Rechtsanspruch, automatische Staatsbürgerschaft für die hier Geborenen, mindestens der dritten Generation. Eine weitere Forderung ist die Halbierung der Einbürgerungsfristen.
Herr Rudolf Keller, wenn Sie sich schon auf Deutschland beziehen, dann hätten Sie auch den rotgrünen Koalitionsvertrag zitieren müssen, der genau diese Forderungen enthält: automatische Staatsbürgerschaft für Kinder von Ausländerinnen und Ausländern, die bereits in Deutschland geboren sind, und Halbierung der Einbürgerungsfristen. Aber statt

dessen hintertreiben ja Sie, Ihre Partei und die anderen Parteien der Rechten die Erleichterung der Einbürgerung und sammeln eifrig Unterschriften für die Initiative «Einbürgerung vors Volk». Jedenfalls im Kanton Luzern ist das so. Kunststück, mit dem höchsten aller Ausländeranteile Europas lässt sich eben schön Stimmung machen. Wir haben aber die tiefsten Einbürgerungsquoten und die längsten Einbürgerungsfristen Europas. Ehrlicherweise müssen wir das jeweils in diesem Zusammenhang auch sagen. Das ist nämlich der Zusammenhang zwischen Ausländeranteil und Einbürgerungspolitik. Deshalb wird auch das Heuchlerische der Initianten und Initiantinnen klar.
Wieso setzen Sie sich nicht dafür ein, dass die Ausländerzahlen auf diesem Weg, nämlich auf dem der schnelleren Verleihung der Staatsbürgerschaft, herunterkommen? Würden wir das tun, wären wir nämlich schnell bei den Leuten. Wären alle, die die zwölfjährige Einbürgerungsfrist – wohlverstanden die längste Europas – erfüllt haben, eingebürgert, hätten wir unseren Ausländeranteil nämlich fast halbiert. Dann könnten die Initianten keine solche Volksinitiative mehr machen. Deshalb haben sie natürlich kein Interesse daran, das Thema käme ihnen ja so abhanden.
Wir Grünen setzen uns für Integration, für Chancengleichheit, für politische Mitsprache ein. Wir wehren uns gegen das Schaffen von Ausländerklassen, weil das Segregation statt Integration heisst. Herr Fischer-Hägglingen, ich habe gehört, dass Sie eigentlich der gleichen Meinung sind, dass das für die Volksschule keine Lösung ist. Ich würde mich mit Ihnen gerne mal über die Massnahmen in diesem Bereich unterhalten, die wirklich wirksam wären. Ich könnte Stichwörter wie kleinere Klassen, Stützkurse, Klassenhilfen erwähnen. Ich wäre froh, wenn Sie sich bei Ihrer Partei dafür einsetzen würden, dass sie solche Massnahmen fordert, die jetzt aber genau dem Sparkurs geopfert werden. Das wäre schön, dann hätten wir in dieser ganz schwierigen Frage nämlich eine gemeinsame Strategie.
Wir lehnen diese Volksinitiative aus Überzeugung ab und fordern auch von den Arbeitgebervertretern und Arbeitgebern, vor allem in den Reihen der bürgerlichen Parteien, dass sie endlich Farbe bekennen, d. h. für die Rechte ihrer ausländischen Beschäftigten einstehen, diese Initiative nicht unterstützen und gegen den fremdenfeindlichen Diskurs antreten, der seit Beginn der Rezession in der Schweiz herrscht.

Beck Serge (L, VD): L'initiative populaire que nous traitons aujourd'hui aborde un sujet qui préoccupe de manière indéniable une proportion importante des citoyens de notre pays. Cette préoccupation à l'égard de la pression économique, sociale ou culturelle exercée par les étrangers séjournant en Suisse est basée sur des critères objectifs et sur des critères subjectifs. Cette crainte diffuse d'une forme d'envahissement par l'immigration présente le risque d'offrir à cette initiative la base d'un succès devant le peuple. C'est aux mandataires politiques que nous sommes qu'il appartient d'informer les citoyens avec une objectivité qui ne peut que s'opposer au schéma simplificateur des initiants.
Amalgamer dans un quota global de 18 pour cent les étrangers ayant obtenu une autorisation de séjour ou un permis de travail en tant qu'acteurs économiques avec les requérants d'asile séjournant plus d'une année en Suisse, est inadmissible et susceptible de déclencher des réactions xénophobes et caricaturales. La politique de gestion de ces deux formes d'immigration doit être distincte concernant des populations dont les capacités, volontés et objectifs d'intégration sont pour la plupart distincts également. C'est sans doute un défaut majeur de cette initiative de traiter la population étrangère de manière monolithique.
Dans le domaine de l'immigration et de l'émigration d'acteurs économiques, notre pays ne saurait se refermer sur lui-même et pratiquer une politique autiste qui l'isolerait en Europe et dans le monde. En particulier, nous ne saurions hypothéquer la ratification des négociations bilatérales avec l'Union européenne qui prévoit, après une période transitoire de douze ans, la libre circulation des personnes. La prospérité économique de notre pays dépend de ce genre d'accords et la part importante des exportations de nos entreprises le démontre bien.
Le Conseil fédéral a pris et étudie des mesures susceptibles de maîtriser de manière souple la politique d'immigration d'acteurs économiques, et la diminution de la croissance de la population étrangère résidente est là pour en témoigner même si la conjoncture économique est prépondérante à cet égard.
Dans le domaine de la politique d'asile, il est par contre incontestable que l'attractivité de notre pays est trop forte et que d'énergiques mesures doivent être prises pour éviter que notre politique d'accueil ne favorise une migration économique préjudiciable tant pour notre pays que pour les pays sources qui voient leurs forces vives les abandonner. Il ne saurait être question de fermer notre frontière aux requérants menacés dans leur intégrité. Il est cependant indispensable de concevoir des conditions de séjour plus spartiates et économiques qui n'aient pas comme objectif, du moins dans un premier temps, l'intégration économique et sociale, puisque c'est là que nous stimulons la migration de type économique. L'origine très diverse de la population des camps d'accueil mis sur pied avec la collaboration de l'armée est d'ailleurs là pour en témoigner.
Il est indispensable, par contre, pour des raisons économiques et sociales, que les compétences des requérants d'asile soient mises en valeur au profit de la communauté des requérants elle-même. Dans ce domaine, la politique d'asile, notre isolement en Europe a soumis notre pays à une pression accrue des requérants d'asile, particulièrement en provenance d'Italie.
L'aboutissement des négociations bilatérales, avec la perspective d'une ouverture de l'accord de Dublin à notre pays, va nous aider de manière déterminante dans la maîtrise du flux des requérants d'asile. Ceux qui entendent contester par voie référendaire les accords résultant des négociations bilatérales et qui veulent simultanément une politique d'asile très restrictive, qui sont également parmi les auteurs de l'initiative que nous traitons, feraient bien de s'en souvenir.
Il est également indispensable que nous développions une dynamique d'intervention et de prise en charge des populations déracinées à l'étranger dans des pays proches de leur région d'origine. De telles solutions évitent un déracinement géographique et culturel trop important et sont de nature à favoriser le retour. Ce type de missions pourrait être confié à la Direction du développement et de la coopération et engager dans de nouvelles missions l'armée ou la protection civile.
Nous avons donc des problèmes d'intégration distincts, provenant de flux migratoires distincts qui ne peuvent être rassemblés que par une peur diffuse et pernicieuse de l'étranger à laquelle nous ne saurions souscrire.
C'est la raison pour laquelle je vous invite, au nom du groupe libéral et conformément à la proposition de la majorité de la commission, à soumettre cette initiative populaire au peuple sans contre-projet, avec une recommandation de rejet. Nous vous invitons également à rejeter la proposition de renvoi du groupe de l'Union démocratique du centre, même si celle-ci soulève un certain nombre de problèmes pertinents qui devront trouver réponse dans la révision prochaine – j'insiste sur le terme de «prochaine» – de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Fehr Hans (V, ZH): Zuerst ein Wort zu Frau Bühlmann: Sie sehen offenbar das Heil im Ausländerbereich in einer Masseneinbürgerung. Ich meine: Die Masseneinbürgerung à la Bühlmann kann nicht zum Erfolg führen. Sie müssen zwei Dinge sehen: Letztlich entscheiden in der Schweiz immer noch die Gemeinden über Einbürgerungen. Und sehr viele Ausländer, auch junge, wollen sich gar nicht einbürgern lassen – aus vielfältigen Gründen, unter anderem auch, weil sie den Militärdienst nicht leisten wollen.
Ich bitte Sie, den konstruktiven Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion für Stabilisierungsmassnahmen zu unterstützen. Sollte er abgelehnt werden, bitte ich Sie, als Druckmittel dem Bundesrat gegenüber, zur Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» ja zu sagen.

Wir brauchen griffige Massnahmen zur Stabilisierung des Ausländerbestandes. Eine Stabilisierung ist dringend nötig. Der Bundesrat spricht nämlich in den letzten Jahren nicht mehr von einer Stabilisierung des Bestandes der ausländischen Bevölkerung, sondern von einer Reduktion des Zuwachses. Eine Reduktion des Zuwachses ist keine Stabilisierung. Die Kurve geht immer noch hinauf, aber ein wenig flacher. Das kann nicht das Ziel sein.
Wir müssen dazu stehen: Wir haben in unserem Land ein Ausländer- und sogar Überfremdungsproblem. Der Bundesrat wird nachher wahrscheinlich stolz darauf hinweisen, die Stabilisierung sei praktisch erreicht, die Zunahme bewege sich im Bereich von wenigen Tausend. Meines Erachtens ist das sehr kurzsichtig. Eine Verbesserung hat sicher gebracht, dass Saisonniers jetzt aus dem EU- und Efta-Raum kommen müssen. Aber dass wir einen weniger grossen Zuwachs an Ausländern haben, hat vor allem mit zwei Dingen zu tun: Erstens herrschte in den letzten paar Jahren eine Rezession, zweitens gibt es die Möglichkeit der Doppelbürgerschaft. Wir dürfen ihre Wirkung nicht unterschätzen. Durch die Doppelbürgerschaft verschwinden diese Personen natürlich aus der Ausländerstatistik. Es ist unredlich, wenn man das als «Stabilisierung» bezeichnet.
Die Realitäten sind anders! Sie lauten: Wir haben eine ständige ausländische Wohnbevölkerung; im Jahr 1979 waren es knapp 900 000 Personen, heute sind es rund 1 350 000 Personen; das entspricht einer Zunahme um 50 Prozent.
Woher kommt die Zunahme hauptsächlich? Das Bundesamt für Ausländerfragen hat festgestellt, dass letztes Jahr 46 Prozent der Neueinwanderung auf Familiennachzug zurückgingen. Dort haben wir ein riesiges Zuwanderungspotential.
Ich erzähle Binsenwahrheiten, wenn ich sage, dass wir besonders grosse Probleme mit nicht assimilierten und nicht assimilierungswilligen Leuten aus fremden Kulturräumen haben, wo – gar nicht so weit weg von uns – die Probleme vornehmlich mit Gewalt gelöst werden. Wir haben gravierende Konsequenzen zu verzeichnen, in Städten, Agglomerationen, in vielen Schulen und im Asylbereich. Dort sind die Grenzen zur illegalen Einwanderung und zum Kriminaltourismus zum Teil fliessend, und wir haben es mit einer grassierenden Ausländerkriminalität zu tun: Ich erinnere Sie daran, dass rund 80 Prozent der Gefängnisplätze in der Schweiz von Ausländern «besetzt» sind.
Ich hüte mich davor, alle Ausländer in den gleichen Topf zu werfen. Aber die Schweiz ist kein Einwanderungsland. Mit rund 20 Prozent Ausländeranteil ist der Sättigungsgrad erreicht; andere Länder stöhnen bereits bei einem Bruchteil dieses Anteils und sprechen dann von riesigen Problemen. Die schweizerische Bevölkerung – dazu zähle ich Schweizer und integrierte Ausländer – lässt sich nicht mehr mit schönen Worten abspeisen. Wir brauchen klar eine Stabilisierung. Darum bitte ich Sie, ja zu ganz konkreten, klaren Begrenzungsmassnahmen zu sagen.
Ich bitte Sie, dem Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion zuzustimmen. Wenn dieser Antrag abgelehnt werden sollte, bitte ich Sie, die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen. Wenn nicht spätestens im Vorfeld der Volksabstimmung ganz konkrete, griffige Stabilisierungs- und Begrenzungsmassnahmen im Ausländerbereich auf dem Tisch liegen, garantiere ich Ihnen, Herr Bundesrat Koller, dass die Bevölkerung dieser Initiative zustimmen wird.

Fankhauser Angeline (S, BL): Herr Fehr, Sie sind sicher mit mir einig, wenn ich sage, dass der Tourismus in der Schweiz einer der wichtigsten Wirtschaftsfaktoren ist. Der Tourismus könnte ohne ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht überleben. Dasselbe gilt für einige andere wichtige Wirtschaftszweige – zum Beispiel für das Baugewerbe oder die Maschinenindustrie.
Wie können Sie aufgrund dieser Fakten behaupten, dass die Schweiz kein Einwanderungsland sei?

Fehr Hans (V, ZH): Meine liebe Frau Fankhauser, erstens weiss ich nicht, wie Sie ein Einwanderungsland definieren. Klassische Einwanderungsländer sind z. B. die USA und Kanada. Zweites bitte ich Sie, keine Verwechslung und Vermischung zwischen Ausländer-, Asyl- und Arbeitsmarktpolitik vorzunehmen; das ist sehr gefährlich. Wir müssen das trennen.

Hollenstein Pia (G, SG): 1997 wurde fast jede vierte Ehe zwischen einem ausländischen und einem Schweizer Partner geschlossen. Dabei legten vor allem Schweizer Männer – doppelt so viele wie Schweizer Frauen – eine Vorliebe für ausländische Partnerinnen an den Tag. 1997 wurden insgesamt 10 900 Ehen zwischen einem schweizerischen und einem ausländischen Partner geschlossen. Angesichts der grossen Liebe zu Ausländern und Ausländerinnen frage ich mich, wieso die Schweiz überhaupt ein sogenanntes Ausländerproblem haben soll.
Mit dieser Heiratspräferenz wäre endgültig Schluss, und zwar sofort, falls die «18-Prozent-Initiative» durchgesetzt würde, denn auch die ausländischen Ehepartnerinnen und Ehepartner würden zum 18-Prozent-Kontingent gehören. Noch schlimmer: Das Kontingent wäre bei Inkraftsetzung der Initiative bereits seit längerem überschritten. Die heiratswilligen Männer und Frauen müssten sich auf eine Warteliste setzen lassen, um die gewünschte Ehebeziehung mit einer Partnerin oder einem Partner ausländischer Herkunft eingehen zu können.
Die mit dem Initiativtext vorgeschlagene Eheverhinderung ist nur ein Beispiel für die Absurdität der «18-Prozent-Initiative». Jede zusätzliche Geburt eines Kindes ohne Schweizer Pass würde die Quotenregler in Verlegenheit bringen, denn ein grosser Teil der ausländischen Wohnbevölkerung gelangt durch Geburt in unser Land. Zwar gäbe es ein sehr einfach zu praktizierendes Mittel, um den Anteil der Wohnbevölkerung ohne Schweizer Pass in kürzester Zeit drastisch zu senken: die Vereinfachung der Einbürgerung. Meine Kollegin Cécile Bühlmann hat es ausführlich dargelegt. Wenn jene ausländischen Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, die hier geboren wurden oder seit mindestens 15 Jahren hier leben, eingebürgert würden, hätten wir den Ausländeranteil gleich halbiert, ohne Heirats- und Geburtsverbote erwägen zu müssen.
Die Initiative ist nicht nur absurd, sondern auch in verschiedener Hinsicht menschenrechtswidrig. Der vorgeschlagene Artikel 69quinquies sieht eine Schlechterstellung und Ungleichbehandlung von Asylsuchenden, Kriegsvertriebenen und vorläufig Aufgenommenen im Arbeits- und Fürsorgebereich sowie bezüglich der Haftbedingungen vor und verstösst damit gegen das Diskriminierungsverbot in verschiedenen von der Schweiz ratifizierten Konventionen. Die Initiative wendet sich nicht nur gegen Asylsuchende, Kriegsvertriebene und vorläufig Aufgenommene, sondern mit Artikel 69quater auch gegen anerkannte Flüchtlinge und die gesamte ausländische – feste – Wohnbevölkerung, die unter das 18-Prozent-Kontingent fallen, denn der Familiennachzug würde massiv behindert. Kinder und Ehegatten blieben von ihren Angehörigen getrennt.
Der Schutz der Familie, wie ihn Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet, könnte nicht mehr eingehalten werden. Einen Freipass hingegen bekämen unter anderem qualifizierte Wissenschaftler, Künstler und Führungskräfte. Die freie Zirkulation wäre vor allem Männern vorbehalten.
Der in der Volksinitiative verlangte Artikel 70bis ermöglicht die unbegrenzte Inhaftierung für Auszuweisende und will damit die 1994 beschlossenen Zwangsmassnahmen unterlaufen. Mit der zeitlich unbefristeten Ausschaffungshaft sollen Menschen, die keine Straftat begangen haben, unbegrenzt ihrer Freiheit beraubt werden können, in einem Land, das die Freiheit als eines der höchsten Güter hochhält.
Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» ist entschieden abzulehnen. Sie ist Ausdruck eines Zeitgeistes, den es in diesem Rat entschieden zu bekämpfen gilt. Die Ideen, wie Ausländerinnen und Ausländer und insbesondere Asylsuchende, Kriegsvertriebene und vorläufig Aufgenommene zusätzlich diskriminiert und gedemütigt werden können, scheinen kein Ende zu nehmen. Schon allein diese dis-

kriminierenden Ideen in Umlauf zu setzen, vergiftet das gesellschaftliche Klima und macht das Undenkbare wieder denkbar.
Ich danke Ihnen dafür, dass ein ganz grosser Teil dieses Rates diese Volksinitiative ablehnen und zur Ablehnung empfehlen wird.

Hubmann Vreni (S, ZH): «Das Problem bei unserem Ausländeranteil sind nicht die Ausländer, sondern wir selbst, weil wir ihnen die Einbürgerung so schwer machen.» Diese Worte stammen nicht von mir, sondern von Johannes Matyassy, dem Generalsekretär der FDP. Seine Bemerkung trifft genau ins Schwarze, und wenn ich der geballten Ladung der Fraktionssprecher vorher zugehört habe, habe ich den Eindruck: Da haben gewisse Herren ein ganz besonderes Problem.
Ich wiederhole, was schon gesagt wurde: Gemäss den neuesten Zahlen des Bundesamtes für Statistik leben bei uns 1,5 Millionen Ausländerinnen und Ausländer. Das sind 20,6 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung, und ich bin mit Ihnen einverstanden, Herr Steffen: Das ist europaweit einer der höchsten Prozentsätze. Wenn wir aber die Zahlen anschauen, sehen wir, dass zwei Drittel davon Niedergelassene sind, also Personen, die in der Schweiz geboren wurden oder sich bereits seit Jahrzehnten bei uns aufhalten. In Frankreich oder Deutschland, Herr Keller Rudolf, wären diese Leute längst eingebürgert; bei uns sind sie es nicht. Würden sich diese Leute einbürgern lassen, hätten wir einen Ausländeranteil von 6,6 Prozent; er wäre also weit tiefer als der Ausländeranteil in Deutschland.
Im Vergleich zu anderen Ländern ist aber die Einbürgerungsquote bei uns sehr tief. 1997 waren es etwas mehr als 19 000 Personen, welche den Schweizer Pass erhielten. Die Gründe dafür liegen einerseits im Verbot der Doppelbürgerschaft und darin, dass viele Ausländerinnen und Ausländer ihren EU-Pass nicht verlieren wollen; das sind verständliche Gründe.
Sie liegen andererseits aber vor allem bei den viel zu hohen Hürden, welche einbürgerungswillige Personen in der Schweiz zu überwinden haben. Dazu gehören die langen Wohnsitzfristen, die hohen Einbürgerungsgebühren und ein oft entwürdigendes Einbürgerungsverfahren. Sie erinnern sich sicher alle an den Film «Die Schweizermacher» von Rolf Lyssy, über den die ganze Schweiz Tränen lachte. Eine eingebürgerte Ausländerin sagte mir einmal, als sie diesen Film gesehen habe, habe sie überhaupt nicht mitlachen können; es habe ihr den Hals zugeschnürt, denn genau so sei es gewesen. Zu berichten wäre auch über die Prüfungen, die abgelegt werden müssen, um das Gemeindebürgerrecht zu erhalten. Dort werden oft Fragen gestellt, die niemand in diesem Saal beantworten könnte. Sie sind aber mitentscheidend für die Gutheissung eines Einbürgerungsgesuches.
Hohe Hürden stellen auch die Einbürgerungsgebühren dar. In der Stadt Zürich zum Beispiel haben einbürgerungswillige Personen Gebühren in der Höhe von ein bis zwei Monatslöhnen zu entrichten – dies unabhängig davon, wie lange sie schon in der Stadt leben und Steuern bezahlen. Je nach den persönlichen Verhältnissen können sich gewisse Leute eine Einbürgerung gar nicht leisten.
Als Mitglieder des Zürcher Stadtparlamentes machten Frau Thanei und ich deshalb vor einigen Jahren den Vorschlag, degressive Gebühren zu erheben. Wer mehr als 15, 20, 25 oder gar 30 Jahre in der Stadt lebte und Steuern bezahlte, sollte eine zunehmende Ermässigung erhalten. Die Antwort der Stadtregierung war ernüchternd. Man habe grosses Verständnis für das Anliegen, hiess es, aber die Stadt könne es sich nicht leisten, auf diese Einnahmen zu verzichten.
Prohibitiv wirken auch die langen Wohnsitzfristen, die bei der heute geforderten Mobilität zum Problem werden. Hier liegen doch die Probleme und nicht bei einem Ausländeranteil von 18 oder 20 Prozent. Hier sind Reformen dringend nötig. Besonders wichtig ist eine grosszügigere Haltung gegenüber den jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation. Wer kennt sie nicht, diese jungen Menschen, die perfekt zweisprachig sind und blitzschnell vom Dialekt in ihre Muttersprache und umgekehrt switchen können? Diese jungen Menschen, die früh gelernt haben, sich im Leben zurechtzufinden, sind ein grosser Gewinn für unser Land, für unsere Schulen, Herr Fischer-Hägglingen, für unsere Wirtschaft und für unsere Gesellschaft. Sie verdienen es, mit offenen Armen bei uns aufgenommen zu werden, denn sie sind es, welche die Zukunft der Schweiz mitgestalten werden.
Wie Sie bereits wissen, habe ich eine Motion eingereicht, welche verlangt, dass die Einbürgerung erleichtert wird. Ich bin stolz und glücklich, dass 121 Mitglieder dieses Rates diesen Vorstoss mitunterzeichnet haben. Gemeinsam wird es uns auch gelingen, die Schweizer Bevölkerung von der Notwendigkeit einer Neuregelung zu überzeugen. Vergessen wir nicht die Worte von Herrn Matyassy: «Das Problem bei unserem Ausländeranteil sind nicht die Ausländer, sondern wir selbst.»

Imhof Rudolf (C, BL): Ich möchte hier vor allem auf mögliche wirtschaftliche Folgen dieser Volksinitiative eingehen. Sie wären für die schweizerische Wirtschaft kaum tragbar und daher – meine ich – eine Katastrophe. Fachkräfte und Spezialisten, auf die wir unbedingt angewiesen sind, Personen in Schlüsselpositionen, die oft Know-how und Wachstum ausmachen, könnten, wäre die 18-Prozent-Quote erreicht, nicht mehr angestellt werden. Damit würden unweigerlich Auslagerungstendenzen zunehmen, und Produktionsauslagerungen wären die Folge.
Herr Fehr Hans, ich denke schon, dass mit dieser Volksinitiative Arbeitsmarktpolitik und Asylpolitik vermischt werden. Denn dass Personen aus dem Asylbereich, deren Einreise ja kaum steuerbar ist, bei der Berechnung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung ebenfalls einbezogen werden, ist ein weiterer, kaum lösbarer Konflikt. Im Extremfall müssten sogar langjährige ausländische Mitarbeiter entlassen werden, damit die 18-Prozent-Quote einzuhalten wäre. Ich weiss, das ist etwas spitzfindig, aber trotzdem: Der Extremfall könnte eintreten. Ich frage mich: Kann das wirklich unser Ziel sein?
Ein weiterer für die Wirtschaft, aber auch für die zukünftige Struktur unseres Landes katastrophaler Passus betrifft die Saisonniers. Gemäss Volksinitiative sind die Saisonniers nicht mitgezählt. Wir können doch unschwer feststellen, dass ein Grossteil unserer Probleme – seien es nun arbeitstechnische oder solche im Sozialbereich, z. B. betreffend die Arbeitslosenkasse oder andere Sozialversicherungen – direkt vom diesem Saisonnierstatut her stammt. Wenn die Saisonniers nicht mitgezählt werden, wird die logische Folge sein, dass in diversen Branchen vor allem wieder auf diese Form der Anstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zurückgegriffen wird. Wir alle kennen die volkswirtschaftlichen Nachteile, die durch eine solche Personalpolitik mittel- bis langfristig eintreten werden. Auch in diesem Punkt ist die Volksinitiative deshalb populistisch und völlig untauglich.
Ich habe mich mit den wirtschaftlichen Fragen auseinandergesetzt; diese wären gravierend. Sie würden dazu führen, dass der Produktionsstandort Schweiz nicht mehr wettbewerbsfähig wäre. Dass zudem unser Image weltweit – nicht nur europaweit – auf einen Tiefpunkt sinken würde, kann unserer Wirtschaft ebenfalls nicht förderlich sein.
Viel wichtiger als diese Volksinitiative wäre für unser Land eine verbesserte Einbürgerungspraxis, vor allem für die zweite Generation. Das ist die einzige Möglichkeit und volkswirtschaftlich gesehen auch das einzig Richtige, um dieses sogenannte Problem in den Griff zu bekommen.

Comby Bernard (R, VS): En 1993, lors de son voyage officiel en Suisse, M. Menem, président de l'Argentine, s'est fait le chantre de tous les migrants de la terre en parlant des Suisses, justement, qui avaient quitté l'Europe au siècle passé, parce qu'ils étaient dans la misère, pour aller en Amérique du Sud et contribuer au développement de son pays. Je crois qu'il n'est pas inutile parfois de faire des rappels historiques. Sous une fausse apparence de modération et d'honorabilité, cette initiative populaire, la septième du genre, contient en elle tous les germes de la xénophobie et de la discrimination. Elle pourrait réveiller ces vieux démons et menacer directement la bonne entente et la cohésion qui règnent au sein des

communautés marquées du sceau multiculturel, d'où la nécessité d'être vigilants dans l'analyse de cette nouvelle attaque portée insidieusement à la population étrangère en Suisse, qui fait souvent l'honneur et la dignité de notre pays. Elle contribue en effet de manière significative à notre prospérité et nous apporte un enrichissement culturel. Il faut donc combattre énergiquement cette initiative pour les quatre raisons suivantes:
1. Cette initiative est contraire à l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, conclu récemment entre notre pays et l'Union européenne. Il en résulterait, comme le souligne avec raison le Conseil fédéral dans son message au Parlement, un danger d'isolement pour notre pays, et cela pourrait provoquer des mesures de représailles pour les ressortissants suisses à l'étranger.
2. Il est absurde et dangereux de fixer dans la constitution un pourcentage précis d'étrangers. La diversité de la Suisse fédéraliste apporte un démenti cinglant à cette théorie simplificatrice. Les régions suisses où la proportion d'étrangers est la plus élevée ne sont-elles pas aussi celles où la compréhension est la meilleure entre les différentes nationalités et cultures qui composent ces espaces de liberté et de progrès? Les exemples de Bâle et de Genève sont éloquents à cet égard. Une approche qualitative de cette problématique nous fait découvrir aussi l'importance de la population étrangère issue de la première ou de la deuxième génération, par exemple. Ces personnes, comme on l'a déjà dit, devraient bénéficier depuis longtemps d'une naturalisation facilitée, car elles sont parfaitement intégrées. Si tel était le cas, le pourcentage actuel de 19 pour cent d'étrangers baisserait considérablement, quelque 400 000 personnes étant concernées.
3. Notre pays dispose déjà depuis le mois de mars 1994 d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers pour punir les étrangers qui auraient commis des crimes ou des délits graves. Quant à la politique de l'asile, elle a subi une réforme profonde qui sera probablement soumise au verdict populaire, puisqu'un référendum a été lancé.
4. Cette initiative porterait très gravement atteinte à la place culturelle et économique de la Suisse si elle était acceptée. Seule une nouvelle loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers permettra de lutter contre certains abus en renforçant la coopération internationale et en favorisant l'intégration de notre population résidente d'origine étrangère. La complexité de la problématique des étrangers en Suisse mérite un traitement plus nuancé et respectueux de la dignité humaine.
En conclusion, je vous invite à soutenir le projet du Conseil fédéral, ainsi que la proposition de la majorité de la commission, et à rejeter clairement cette initiative simpliste, pseudo-modérée, discriminatoire et dangereuse.

Steffen Hans (D, ZH): Ich ermuntere Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen, es sei Volk und Ständen zu empfehlen, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» anzunehmen.
In Ergänzung zu meinem vorherigen Votum will ich in diesem Teil kritisch auf gewisse Schlussfolgerungen eingehen, die der Bundesrat in seiner Botschaft darlegt. Der Bundesrat schreibt die Abnahme der jährlichen Zuwachsrate bei der ausländischen Wohnbevölkerung unter anderem der Änderung seiner Ausländerpolitik zu. Diese Begründung muss ich ablehnen. Es ist vor allem die vom Bundesrat erwähnte konjunkturell ungünstige Entwicklung, welche zu diesem Resultat führte. Sollte die Konjunktur anziehen, dann wird sich der Bundesrat unter dem Druck der Wirtschaft an sein gummiges Motto betreffend die Einwanderungspolitik erinnern: «Ziel ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung.» Der frühere Direktor des Bundesamtes für Ausländerfragen, Alexandre Hunziker, antwortete einmal in einem Pressegespräch auf die Frage, wo denn dieses Gleichgewicht liege, mit folgendem Satz: «Man kann so lange von Gleichgewicht sprechen, als man keine übertriebenen Demonstrationen der Fremdenfeindlichkeit feststellt.» Nun, mit dieser Begründung konnte der Bundesrat Ende der achtziger Jahre die Einreise von neuen ausländischen Arbeitskräften verteidigen. Einfach ausgedrückt: Wenn die Schweizer brav bleiben, kann man dem Druck der Wirtschaft nachgeben, und letzteres wird ohne Zweifel geschehen, wenn die Konjunktur wieder anzieht.
Zwei Behauptungen des Bundesrates, wie sie auf Seite 3 der Botschaft aufgeführt sind, möchte ich in Frage stellen. Da heisst es: «Die ausländische Wohnbevölkerung steuert nicht unwesentlich zu unserem Wohlstand bei und führt zudem zu einer kulturellen Bereicherung der Schweiz.» Vor mehr als zehn Jahren verfassten die beiden bekannten Wissenschafter Niklaus Blattner und René L. Frey von der Universität Basel eine Arbeit unter dem Titel «Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz». Hier wurde der Beitrag der Ausländer zum BIP-Wachstum, zum Pro-Kopf-Wachstum und zum Produktivitätswachstum in der Zeit von 1962 bis 1986 berechnet: «Es zeigte sich, dass von der Ausländerbeschäftigung vermutlich nur Wirkungen im Sinne des extensiven Wachstum ausgegangen sind, war doch der Beitrag zum Pro-Kopf-Wachstum und zum Produktivitätswachstum negativ.» Weiter heisst es: «Wahrscheinlich hat in der Vergangenheit gesamtschweizerisch der Rückgriff auf das elastische Arbeitsangebot der Fremdarbeiter zur verstärkten Produktion in arbeitsintensiven Branchen und Betrieben mit tiefer Produktivität geführt. Vermutlich wäre die Produktivitätszunahme ohne Fremdarbeiter grösser ausgefallen. Auf Fremdarbeitern lässt sich keine langfristig prosperierende Wirtschaft aufbauen, die dem internationalen Wettbewerb gewachsen ist.» So weit die Zitate aus dieser prophetischen Schrift.
Wir sind jetzt genau dort angelangt, wovor die Verfasser damals warnen wollten: Über 46 Prozent der Arbeitslosen sind beklagenswerte Ausländer, die in der Hochkonjunktur dank der Untätigkeit der Politik von der Wirtschaft ins Land geholt worden sind. Man hätte 1970 James Schwarzenbachs Forderung eben doch ernst nehmen sollen: nämlich mit den Fabriken zu den Menschen im Süden zu gehen, nicht mit den Menschen zu den Fabriken in der Schweiz. Heute wird die Methode Schwarzenbach von vielen Unternehmen angewandt, nämlich durch Verlagerung der Produktion in Billiglohnländer, wobei die auf die Strasse gestellten Fremdarbeiter hier in der Schweiz zurückgelassen und unserem Sozialnetz anvertraut werden. Anstelle des Produktionsfaktors «billige Arbeitskräfte» hätte der Einsatz von Kapital und Innovation in der Schweiz zu einem Japanisierungsprozess Richtung High-Tech geführt.
Was die kulturelle Bereicherung der Schweiz betrifft, muss ich mich kurz fassen. Durch eine gezielte und beschränkte Einwanderung aus einem ähnlichen kulturellen Umfeld mag eine Bereicherung stattfinden. Wenn aber, wie bei uns, die Masseneinwanderung zu einem Ausländeranteil von über 20 Prozent führt und sich bereits Kulturghettos gebildet haben, wird dies bedrohliche Auswirkungen haben.
Ich schliesse mit der Empfehlung, den Antrag der Minderheit zu unterstützen, um so der Initiative eine Chance zu geben.

Widrig Hans Werner (C, SG): Ich beschränke mich auf die Sicht der Wirtschaft. Aus dieser Sicht war die Schweiz nicht nur in der Zeit der Hochkonjunktur immer auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, sondern sie ist es auch heute. Die starre Regelung, wie sie die Initianten vorsehen, hätte natürlich fatale Folgen für viele Betriebe in der Industrie und im Gewerbe. Die Schweiz verfügt in vielen Branchen nicht über die notwendige Anzahl geeigneter Arbeitskräfte. Heute wird eine Bewilligung für einen Ausländer nur erteilt, wenn nachweisbar kein Schweizer zur Verrichtung der entsprechenden Tätigkeit gefunden werden konnte. Das führt zum Teil zu Problemen, aber es ist angesichts der herrschenden Arbeitslosigkeit gerechtfertigt.
Die Initianten kennen die Problematik der 18-Prozent-Grenze. Mit Artikel 69quater Absatz 3 der Volksinitiative soll diese Problematik gemildert werden; hier soll mit der Ausnahmeregelung die grosse Harmonie ausbrechen. Allerdings hat uns die Realität eingeholt; wir sind keine Insel der Seligen

mehr. Das zeigt sich am Beispiel der Saisonniers, die in Artikel 69quater Absatz 3 aufgeführt werden: 1990 hatte es 130 000 Saisonniers in unserem Land; heute sind es noch 28 000.
Auf längere Sicht kommt ein weiteres Problem hinzu: Die schweizerische Bevölkerung ist überaltert; die Sicherung unserer Sozialwerke basiert auf dem heutigen Verhältnis, mit dem Zuzug von jungen Ausländerinnen und Ausländern. Die starre 18-Prozent-Grenze ist auch aus diesem Blickwinkel ein Eigentor.
Zum Gegenvorschlag: Einerseits ist er mir sympathisch; damit kommen aktuelle Fragen auf den Tisch, beispielsweise die Einbürgerungspraxis, die nicht befriedigt, oder die Attraktivität des Einwanderungslandes aus finanzieller Sicht. Das wäre eine Auflistung von Massnahmen, die bereits eingeleitet wurden. Ich denke auch an die Stabilisierung der Asylkosten auf den Betrag von einer Milliarde Franken, der im Stabilisierungsprogramm enthalten ist. Aber auf der anderen Seite sind die Arbeiten an der Revision des Anag im Gang. Die Anliegen der Initianten können dort einfliessen, so dass ein Gegenvorschlag schon aus terminlichen Gründen kaum einen Sinn macht, da das revidierte Gesetz zum Zeitpunkt der Abstimmung vorliegen wird.
Ich beantrage Ihnen, die Initiative und auch den Gegenvorschlag abzulehnen. Der Wirtschaftsstandort Schweiz braucht Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung. Diese Initiative stärkt letztlich die Auslagerungstendenzen. Das ist wirklich das Letzte, was wir in diesem Land brauchen können.

Maitre Jean-Philippe (C, GE): L'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» est une torpille sur la place économique suisse, d'une part, et insoutenable sur le plan humain, d'autre part.
Mais je voudrais tout d'abord relever un paradoxe: lors du débat que nous avons eu il y a quelques mois sur l'adhésion à l'ONU – il s'agissait de la motion Gysin Remo 97.3269 –, ceux qui soutiennent aujourd'hui l'initiative populaire disaient à l'époque qu'il était scandaleux que l'on revienne sur cette question, l'ONU, que le peuple avait tranchée en 1986. Or, il faut quand même rappeler que l'initiative dont nous débattons est en réalité la septième du genre, la septième sur le même thème. De ce point de vue, à défaut de trouver dans les arguments des initiants la cohérence nécessaire, on doit au moins leur reconnaître avec une certaine ironie une forme de constance!
Cette initiative est une torpille sur le plan économique pour la raison très simple que son objectif essentiel conduit à réduire la population étrangère dans notre pays à 18 pour cent. Or, nous sommes aujourd'hui nettement au-delà. Si cette initiative était acceptée, il n'y a aucun doute que nous n'aurions pas d'autre solution que de bloquer drastiquement l'immigration. Cela aurait pour conséquence que l'on étranglerait les entreprises. Celles-ci ne pourraient plus faire appel à la main-d'oeuvre qui est nécessaire, aux spécialistes qui sont indispensables et que, souvent, on ne trouve pas sur le marché local de l'emploi. On accentuerait dès lors le risque de délocalisation de nos entreprises. Ce risque est d'autant plus élevé que l'initiative est clairement contraire aux accords bilatéraux que notre pays vient de conclure avec l'Union européenne. Cela bloquerait définitivement toute intégration européenne, l'initiative étant clairement euro-incompatible. Et on aggraverait le risque de délocalisation précisément vers les entreprises les plus compétitives et les pays les plus compétitifs de l'Union européenne sur le plan économique. Pour les antieuropéens que sont souvent les initiants, c'est évidemment un joli cadeau totalement incompréhensible.
L'initiative populaire, qui est stupide sur le plan économique, est également insoutenable sur le plan humain parce qu'on ne peut pas réduire les êtres humains à de simples quotas, ce qui est une façon globale de dire qu'ils ne seraient rien d'autre que des numéros. Les étrangers qui sont dans notre pays y sont en définitive pour des raisons très différentes. Certains se sont tout simplement rapprochés de leur famille. D'autres sont venus ici parce qu'on est allé les chercher et on était bien content de les trouver, soit parce qu'il fallait faire un travail pénible que personne ne voulait faire ici, soit parce qu'ils avaient des qualifications hautement spécialisées qu'on ne trouve pas chez nous. D'autres encore sont venus ici parce que ce sont des gens qui étaient persécutés, qui fuyaient ces persécutions ou qui fuyaient la violence.
Alors, si l'on veut réduire la population étrangère à un quota qui ne dépasserait pas 18 pour cent de la population résidente, cela signifie très clairement qu'il y a un certain nombre d'étrangers qui sont chez nous qu'il faudrait renvoyer. Je demande donc aux initiants: qui voulez-vous renvoyer? Est-ce que vous voulez renvoyer ceux qui, étrangers chez nous, y ont des attaches familiales? Est-ce que vous voulez renvoyer ceux qui sont nécessaires à notre économie? Est-ce que vous voulez renvoyer ceux qui ont été persécutés ou qui demeurent menacés?
Je crois que poser ces questions, ça n'est pas attendre une réponse. D'ailleurs la réponse, les initiants ne la donneront jamais. Poser ces questions, c'est tout simplement souligner le caractère inhumain de cette initiative populaire, et son côté absurde sur le plan économique.

Stamm Luzi (R, AG): Selbstverständlich ist eine fixe Limite für den Ausländeranteil eine Dummheit. Man schaue Luxemburg an, man schaue Genf an: Man kann nicht im Ernst sagen, 18 Prozent seien die richtige Limite.
Trotzdem bin ich für diese Volksinitiative. Ich halte sie für dringend notwendig, um endlich die grosse Problematik der Einwanderung als solche zu thematisieren, denn sie ist nicht thematisiert. Sämtliche bisherigen Versuche sind fehlgeschlagen. Die einzelnen Vorstösse im Parlament wurden abgeblockt. Ich erinnere an die desolate Weiterverfolgung der Motion Simmen, und ich erinnere nicht zuletzt daran, wie stark dieses Geschäft, das heute vorliegt, verzögert worden ist. Offenbar ist noch immer nicht ins Bewusstsein der Politiker und Politikerinnen gedrungen, wie wichtig die Regelung dieser Problematik wäre.
Wie wir die Einwanderung bisher behandelt haben, war ausserordentlich schlecht. Ich habe eine Frau aus der Innerschweiz, ich selbst stamme aus dem Kanton Aargau, und ich erzähle immer dasselbe Beispiel: Als im Kanton Aargau, also im Mittelland, die ersten Arbeitslosen auftauchten, haben wir uns gesagt, es sei für diese Leute nicht zumutbar, in die Innerschweiz zu ziehen, wo dringend Leute gesucht wurden. Gleichzeitig haben wir die Kontingente erhöht und den Innerschweizer Arbeitnehmersuchenden fast limitenlos erlaubt, beruflich nicht ausgebildete Ausländer ins Land kommen zu lassen.
Das ist ein ausserordentlich teurer Mechanismus. Gleichzeitig haben wir die eigenen Arbeitslosen finanziert und haben zu Zehn- und Hunderttausenden ungebildete ausländische Arbeitskräfte aufgenommen, denen damit auch nicht gedient war. Das ist eine unsoziale Politik; das ist eine Politik auf dem Buckel der einfachen Leute, das ist für mich ganz klar.
Es geht nicht an, einfach zu sagen, die bösen Arbeitgeber seien schuld. Es ist selbstverständlich, dass die Arbeitgeber aus mikroökonomischen Überlegungen Leute kommen lassen wollen. Das geht vom Gärtnermeister, der sich billige Arbeitskräfte holen will, bis zur Hausfrau, die sich billige Hilfe im Haushalt verspricht. Es sind die Politikerinnen und Politiker, die für die Entscheidung verantwortlich sind, wer hereinkommen kann und wer nicht.
Ich weise darauf hin, dass die Einwanderungsproblematik bei den Politikerinnen und Politikern auch heute noch überhaupt keinen Stellenwert hat.
Wir haben nicht begriffen, was für einen enormen Einfluss die Einwanderungspolitik hat. Ich erinnere an all die Diskussionen in diesem Parlament: Die letzte betraf das Impulsprogramm, und von links bis rechts wurde über die Gründe der Arbeitslosigkeit und über die Probleme der Rezession gesprochen. Kaum jemand, von rechts bis links, hat auch nur in einem Nebensatz je gesagt, dass die Problematik der Einwanderung mitspielt. Das wird völlig übersehen oder bewusst totgeschwiegen.
Diese Volksinitiative ist das Vehikel, hier endlich Remedur zu schaffen, damit sich wenigstens die Verantwortlichen be-

wusst werden, was die Einwanderungspolitik für eine Rolle spielt. Das wird eine öffentliche Diskussion geben, die notwendig ist.
Zur Volksinitiative nur ganz kurz ein paar Worte: Sie ist im Gegensatz zu den meisten bisherigen Initiativen dieser Art ausserordentlich flexibel, was übersehen wird. Die Flexibilität besteht in drei Punkten:
1. In einem kleinen Ausmass ist sie dadurch gegeben, dass bei der Kontingentierung gewisse Personenkategorien nicht mitgezählt werden.
2. Vor allem – und das ist Absicht – wird die Einbürgerungspraxis nicht einbezogen. Es bleibt also das Ventil, dass via Einbürgerungen durchaus mehr Einwanderungsmöglichkeiten geschaffen werden können.
3. Der weitaus wichtigste Punkt – und diese Worte gehen auch an die Adresse der Herren Imhof und Widrig von der CVP-Fraktion – ist folgender: Es gibt pro Jahr eine ausserordentlich grosse Anzahl von Leuten, die in ihre Heimat zurückkehren. Um diese Anzahl kann der Bestand wieder ergänzt werden. Wenn jetzt von links bis rechts und auch von den Europa-Befürwortern immer gesagt wird, die Personenfreizügigkeit in Europa werde keine Zuwanderung zur Folge haben, dann stelle ich die Frage: Wollen Sie denn pro Jahr tatsächlich Zehntausende von Leuten von ausserhalb der EU zusätzlich ins Land nehmen? Es wird pro Jahr eine sehr grosse Anzahl Leute heimkehren, und diese Leute können durch andere ersetzt werden.
Zusammengefasst: Ich befürworte die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» nur schon deshalb, damit endlich, endlich die nötige Diskussion ausgelöst wird.

Scheurer Rémy (L, NE): Depuis 1965, pour être précis, ce n'est pas la septième, c'est la dixième initiative populaire du genre qui est lancée. C'est effectivement la septième qui aboutit et c'est la sixième sur laquelle nous aurons à voter, à moins que la clause de retrait ne soit appliquée. Une trentaine d'années après l'Action nationale, les auteurs de cette initiative n'apportent rien d'autre qu'une variation sur un schéma issu d'idées déjà dépassées au moment où elles ont été émises pour la première fois.
Chacun sait ou devrait savoir qu'il n'y a pas un seuil de tolérance au sein d'une population indigène à l'égard d'une population d'origine étrangère. M. Comby a cité des choses plus précises. Les 18 pour cent de l'initiative actuelle n'ont pas plus de sens que les 10 pour cent de l'initiative de 1970, où les 12,5 pour cent de celle de 1977.
De plus, à propos de pourcentage d'étrangers, il ne faut pas oublier que dans certains pays, la France en particulier, il suffit de naître sur le territoire pour avoir la possibilité d'en recevoir la nationalité, alors que nous avons refusé nous-mêmes à des étrangers de la deuxième, voire de la troisième génération des facilités de naturalisation, il y a quatre ans encore. La proportion élevée d'étrangers en Suisse résulte donc largement de notre extrême retenue à accorder la nationalité suisse. Il ne faut pas renvoyer chez eux un certain nombre d'étrangers, il faut en naturaliser beaucoup plus, et des gens qui sont déjà profondément suisses. Nous devons enfin comprendre que beaucoup d'étrangers sont des citoyens en devenir. Les étrangers sont des citoyens en devenir pour la plupart, ne l'oublions pas.
Les initiants font aussi une bien curieuse distinction entre les bons et les mauvais étrangers. Les bons, ce sont les scientifiques, les cadres d'entreprise, les artistes, les curistes; ceux-là, pas besoin de les compter. Les mauvais, ceux qu'il faut compter, ce sont les autres, et en particulier les réfugiés reconnus, les résidents à l'année. Cette manière de recenser les êtres humains n'est pas admissible pour un esprit libéral. On le voit bien: cette initiative cherche à s'accommoder de la libre circulation des personnes quand celle-ci est immédiatement et directement profitable à la Suisse, mais elle met l'accent de sa xénophobie sur les plus faibles des étrangers et les plus démunis des migrants.
Certes, il y a des problèmes créés par l'afflux de réfugiés; certes, il y a des problèmes nombreux, et même de sécurité, en relation avec le risque de migration massive. Mais l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» n'apporte aucun remède efficace. Nous ne sommes une île que dans l'esprit des initiants, mais ce n'est pas en surveillant nos côtes que nous maîtriserons la migration.
Cette initiative va tellement dans la mauvaise direction qu'il convient effectivement de ne pas lui opposer de contre-projet. Un corps social en bonne santé ne peut que rejeter une telle initiative populaire, et j'ai la conviction que le peuple suisse constitue un corps social sain.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): In der Migrations- und Asylpolitik sind die pauschale Abschreckung und die Abgrenzung mit der fixen Zahl von 18 Prozent, wie dies die Volksinitiative will, in jedem Fall die schlechteste Lösung. Wünschbar oder sogar durchführbar ist eine solche Abschottungspolitik nicht. Kriege und Katastrophen wie in Bosnien, Algerien oder heute in Kosovo würden eine starre Begrenzung immer wieder sprengen und die Schweiz einmal mehr zu einem Unrechtsland degradieren, das aus einer solchen Situation zwar wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen weiss, ohne jedoch die daraus entstehenden Konsequenzen zu tragen.
Eines ist richtig: Die Schweiz kann nicht einfach Durchgangs- und Aufnahmeland für alle Asylsuchenden sowie Arbeitsmigrantinnen und -migranten sein. Sinnvolle Kriterien für eine menschenrechtsverträgliche Migrations- und Asylpolitik jedoch müssen immer wieder den politischen Realitäten angepasst werden, denn wir sind weltweit wirtschaftlich, kulturell und sozial intensiv vernetzt. Anstelle der 18-Prozent-Begrenzung gibt es sehr viel bessere Möglichkeiten, mit der Zuwanderung in die Schweiz, mit Migrantinnen und Migranten, mit Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz gut zurechtzukommen. Die Schweiz hat in der Migrations- und Asylpolitik verschiedenste Aufgaben. Ich nenne nur zwei davon: die Prävention und die Integration.
Die Schweiz ist in Angeboten Guter Dienste und in der Friedensarbeit erfahren; das kann niemand bestreiten. Dies ist eine Kompetenz, die noch zu selten genutzt wird: Längst schon hätte sich nämlich die Schweiz in den kurdisch-türkischen Konflikt einmischen müssen, und zwar friedenspolitisch unterstützend. Statt sich jedoch gegen Menschenrechtsverletzungen zu wehren, unterstützt die Schweiz via Beiträge über die Exportrisikogarantie die Wirtschaft der Türkei, wohl wissend, dass die Zunahme kurdischer Flüchtlinge die logische Folge davon ist. Hier könnte mit einer ganz gezielten Menschenrechts- und entsprechenden Wirtschaftspolitik aktiv dazu beigetragen werden, dass weniger Menschen zu Flüchtlingen werden.
In Bosnien leistet die Schweiz erstmals gute, aber noch zu verbessernde Rückkehrhilfe. Diese Unterstützung im Herkunftsland von Flüchtlingen muss noch erweitert werden. Sie erlaubt es in diesem Fall den Bosnierinnen und Bosniern, in ihrem Land neu zu beginnen. Allerdings heisst Aufbauhilfe nicht einfach Rückkehr um jeden Preis; das müssen wir wissen. Aufbau ist nur möglich, wenn auch die politische Situation stimmt; dies ist aber heute für viele bosnische Flüchtlinge noch immer nicht der Fall.
Eine weitere Aufgabe sehe ich in der Integrationsarbeit hier. Integration wird immer wieder verteufelt, weil geglaubt wird, Integration in die schweizerische Gesellschaft verhindere die Rückkehr ins eigene Land. Dieser Ansatz ist falsch. Integration bedeutet die Möglichkeit, in der neuen Gesellschaft, im neuen Umfeld Fuss zu fassen. Integration heisst, Arbeit haben, die Sprache kennen, in die Schule gehen bzw. Ausbildungsmöglichkeiten bekommen. Ich verweise auf das Votum von Kollegin Bühlmann, die über gute Schulung gesprochen hat. Integration heisst, die eigene Berufskompetenz erhalten und auch an sozialen Ereignissen teilnehmen. Damit werden auch die von Herrn Steffen angesprochenen «Kulturghettos» verhindert, weil die Leute nämlich an unserer Gesellschaft teilhaben.
Asylsuchende und Flüchtlinge, die über Arbeit, soziale Zugehörigkeit und Ausbildung eine Form der Anerkennung durch das Aufnahmeland erhalten, sind auch eher bereit, wieder in ihr Land zurückzukehren, auch wenn das paradox zu sein scheint. Wer ausgegrenzt und verachtet wird, wer im Aufnah-

meland nur geduldet ist, verliert mit der Selbstsicherheit auch die für eine Rückkehr nötige Kraft und Eigenständigkeit. Integration im modernen Sinn bedeutet, dass Asylsuchende einen Teil Verantwortung für ihr Aufnahmeland übernehmen müssen. Dies wirkt präventiv gegen Kriminalität, die ja häufig durch Nichtstun, durch Ausgegrenztsein, durch Keinen-Platz-Haben ausgelöst wird.
Wir brauchen keine Begrenzung der Ausländerbevölkerung auf willkürliche 18 Prozent. Wir sind in der Lage, über friedens- und sicherheitspolitische Aufgaben in Krisengebieten und über eine gezielte Integration von Fremden unsere Asyl- und Migrationspolitik menschenrechtsverträglich zu gestalten.
Ich bitte Sie, diese Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Fehr Hans (V, ZH): Frau Vermot, Sie haben gesagt, die 18 Prozent-Begrenzung würde durch Ereignisse wie Bosnien, Kosovo und dergleichen ohnehin gesprengt und die Schweiz würde einmal mehr zum Unrechtsland gestempelt. Wo, Frau Vermot, sind wir bereits und offenbar wiederholt ein Unrechtsland?

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Herr Fehr, bei der Asyl- und Migrationspolitik sind wir immer wieder dazu verpflichtet, gerade in Krisensituationen Menschen, die in Massen vertrieben werden, aufzunehmen und ihnen vorübergehend das Recht einzuräumen, hier zu sein, ihre Zeit zu verbringen und in Würde wieder zurückzukehren. Das ist das eine. Unrechtsland werden wir immer dann, Herr Fehr, wenn wir wirtschaftlich nutzniessen, uns an fremden Volkswirtschaften bereichern, so dass Menschen flüchten müssen. Ich nenne nur die Situation der Kurden in der Türkei. Da werden wir zum Unrechtsland.

Gusset Wilfried (F, TG): All den Beteuerungen einer massvollen Einwanderungspolitik, die der Bundesrat in den letzten 27 Jahren abgegeben hat, schenken Herr und Frau Schweizer heute keinen Glauben mehr. Zur Zeit der Schwarzenbach-Initiative hatte der Bundesrat noch versprochen, die Ausländerzahl bei rund 400 000 zu stabilisieren. Seither ist dieser Anteil in unserem Land kontinuierlich angestiegen, und zwar nicht erst durch die Unfähigkeit des Bundesrates in der Asylpolitik.
Damals waren es noch vorwiegend Italiener, Spanier und Portugiesen, die als billige und willige Arbeitskräfte aus dem gleichen Kulturkreis zuwanderten. Heute – und in den letzten Jahren vermehrt – hat aber die Zuwanderung aus ganz anderen Kulturkreisen überhandgenommen. Sie hat so zugenommen, dass uns heute der europaweit höchste Ausländeranteil – Ausnahme: Luxemburg – beschert ist. Dabei – auch dies wird selten erwähnt – hat die schweizerische Bevölkerung die Zuwanderer der siebziger Jahre integriert; dies vor allem deshalb, weil diese uns kulturell, religiös und ethnisch sehr ähnlich waren und weil sie sich vor allem auch integrieren wollten.
Bei den Zuwanderern der Neuzeit belasten vor allem drei zusätzliche Aspekte die mögliche Toleranz:
1. das Überhandnehmen der andersartigen Kultur und meist auch der Religion der Zuwanderer;
2. die allzuoft erkennbare und aggressiv zutage tretende Absicht, unsere Toleranz im Sozialversicherungs- und Fürsorgebereich auszunützen;
3. die festgestellte Tatsache, dass der Bundesrat nach wie vor unfähig und – das zeigt die tägliche Praxis – offenbar auch nicht willens ist, die Zuwanderungsrate auf ein verkraftbares Mass zu beschränken und seine Versprechen der Vergangenheit einzulösen.
Eine «Multikulti»-Gesellschaft und Schulen, in denen das Lernen von schweizerischen Heimatliedern und das Vermitteln von schweizerischem Geschichtsunterricht zur Farce verkommen, weil nur noch wenige Schweizer Kinder in der Klasse sind: Das kann kein Ziel für unsere Nation und unsere Gesellschaft sein. Wir haben schon genug damit zu tun, unsere eigenen vier Sprachregionen mit den zugehörigen Mentalitäten und Kulturen gleichberechtigt unter einen Hut zu bringen.
Die Integrationsfähigkeit des Schweizervolkes hat Grenzen – Grenzen, die sich immer deutlicher abzeichnen. Herr und Frau Schweizer sind es leid, bei der Zuwanderungs- und Asylpolitik von «Bundesbern» laufend mit unrealistischen Beteuerungen, beschönigenden Statistiken und steigenden Kosten im Integrations- und Asylbereich konfrontiert zu werden. Das Erreichen der absoluten Grenze der Integrationsfähigkeit hat der Bundesrat mit seiner Asylpolitik schliesslich selbst zu verantworten. Was wir brauchen, ist endlich eine gesetzliche Grundlage, um den Bundesrat zur massvollen Ausländer- und Einwanderungspolitik zu zwingen und ihn bei Nichteinhaltung der verfassungsmässigen Auflagen in die Wüste schicken zu können.
Die Zuwanderungswelle der siebziger Jahre ist nicht zuletzt auch der industriellen Entwicklung und der vergangenen Hochkonjunktur zuzuschreiben. Der Import von billigen und willigen Arbeitskräften hat den damaligen wirtschaftlichen Aufschwung mit begründet. Die Grossindustrie, die damals die Arbeitsplätze ins Land holte, lagert ihre Produktionsstätten heute aus und überlässt die überschüssigen Arbeitskräfte der Obhut der schweizerischen Steuerzahler. Es bestehen aber ganz bestimmt keine Aussichten, die heutige Zuwanderungswelle durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze auch wirtschaftlich integrieren zu können. Dies wäre ein Trugschluss. Es ist an der Zeit, nach 27 Jahren verfehlter Einwanderungspolitik unter dem Titel «Pleiten, Pech und Pannen» endlich für eine rechtliche Grundlage besorgt zu sein, die messbar ist und Sanktionen zulässt.
Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Steffen, die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen, zu unterstützen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Ich möchte Ihnen empfehlen, dem Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion zu folgen und sich ernsthaft Gedanken zu machen, wie man ein Problem, das man nun bereits seit dreissig oder vierzig Jahren als Problem bezeichnet, endlich angehen könnte.
Es gibt, lieber Kollege Fritschi, Ratsmitglieder, die sich Sorgen um die Zuschauer auf der Tribüne machen, vor der wir hier debattieren. Ich halte diese Sorgen für berechtigt, für sehr berechtigt sogar: Wir erleben doch nun seit Jahrzehnten, dass das Problem der zunehmenden Ausländerzahl Sorgen bereitet, dass die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass endlich etwas getan wird – und dann stellen wir immer wieder fest, dass nichts geschieht. Und dann vernehmen wir – man höre und staune – zum Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion, es fehle eben die Zeit, sich noch einmal mit der Materie gründlich auseinanderzusetzen. Ja, ist denn dieses Parlament nicht in der Lage, ein Problem, das seit dreissig Jahren ansteht, endlich einmal anzupacken?
Weiter wird bemängelt, die Autoren des Rückweisungsantrages hätten zuwenig «geistige Verunköstigung» aufgebracht – um erneut die gewählten Worte von Kollege Fritschi aufzunehmen. «Geistige Verunköstigung» wäre dringend angebracht zu einem Problem, das schon lange erkannt zu haben man vorgibt. Wenn die Zuschauer auf der Tribüne, stellvertretend für die Öffentlichkeit, hier zur Kenntnis nehmen, dass ein Parlament ein Problem dreissig Jahre vor sich herschieben kann, um dann zu verkünden, es fehle die Zeit, endlich eine Lösung zu finden, dann ist diesen Zuschauern auf der Tribüne wirklich zu raten, gut aufzupassen, wenn wenigstens einer sie hier darauf aufmerksam macht, wie effizient in diesem Haus gearbeitet wird!
Es ist klar: Wenn die Forderung erhoben wird, endlich die Gesamtzahl aller Ausländer ins Stabilisierungsziel einzubeziehen, dann trifft man auf den Kern des Problems. Denn bisher hat man sich sogenannte Lösungen dadurch zurecht gezimmert, dass man immer wieder neue Ausländerkategorien geschaffen hat. Man hat die Wohnbevölkerung auf die Niedergelassenen und die Jahresaufenthalter begrenzt, deren Zahl man erfolgreich stabilisiert hat. Tatsächlich wächst deren Zahl nicht mehr. Aber man schafft ständig neue Kategorien. Wo immer Probleme auftauchen, schafft man neue Kategorien, die man dann einfach vom Stabilisierungsziel ausnimmt.

Doch für die Bevölkerung, die auf Lösungen wartet, zählen alle Ausländer, die im Lande sind. Deshalb ist endlich eine Lösung ins Auge zu fassen, welche die Gesamtzahl der Ausländer begrenzt. Es trifft natürlich zu, dass damit auch die Frage von vorübergehend aufgenommenen Flüchtlingen zur Diskussion gestellt wird. Wir widersetzen uns einer solchen vorübergehenden Aufnahme nicht. Wer könnte auch? Aber wir sind der Auffassung: Es gehört auch zur Pflicht der Regierung der Bevölkerung gegenüber, dafür zu sorgen, dass die vorübergehend Aufgenommenen wieder zurückgeführt werden, wenn sich die Lage in ihrem Herkunftsland verbessert hat, wenn die Gewaltsituation nicht mehr besteht, damit allenfalls Platz für andere vorbereitet werden kann, die vorübergehend Zuflucht in unserem Land suchen müssen.
Eigentlich geht es um eine Frage der Glaubwürdigkeit, um die Frage, ob dieses Parlament und der Bundesrat endlich zu einer glaubwürdigen Politik in Sachen Ausländeraufnahme fähig sind.
Da ist natürlich auch der Bundesrat gefordert. Herr Bundesrat Koller, ich erinnere Sie an Ihre Aussage, die Sie einmal in der «Arena» gemacht haben. Sie sagten, Sie hätten es im Griff – ich sage jetzt nicht, was «im Griff» heisst. Doch wir und die Öffentlichkeit glaubten natürlich, Sie hätten das Problem im Griff. Sie haben uns später erklärt, Ihre Aussage sei nicht so gemeint gewesen. Sie hätten nur das Verfahren im Griff. Wir nehmen das zur Kenntnis, stellen aber doch die Frage: Was ist von einer Regierung zu halten, die ein Verfahren im Griff zu haben behauptet, das die vorhandenen Probleme eben gerade nicht löst und das auch nicht zulässt, die schädlichen Probleme in den Griff zu bekommen. Ich frage mich, ob eine solche Regierung ihre Aufgabe tatsächlich erfüllt.
Stimmen Sie bitte dem Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion zu.

Genner Ruth (G, ZH): Ich bin froh, dass ich als letzte Sprecherin gegen diese Initiative Stellung nehmen kann.
Die vorliegende Volksinitiative verlangt, dass die Bundesverfassung durch eine für viele Menschen in der Schweiz entscheidende Zahl zu ergänzen sei. Diese Zahl stellt für sich allein einen mathematischen Bruch dar, den Teil eines Ganzen. Die Initianten gehen davon aus, dass die Zahl der Schweizer Bevölkerung das Ganze oder das ganz Entscheidende ist. Sie teilen die Bevölkerung der Schweiz in zwei Teile. Davon soll der kleinere Teil auf 18 Hundertstel begrenzt werden. Wer gehört dabei auf welche Seite? Wissen Sie das alle so genau? Stelle ich mir diese Frage, weil ich meine ersten zwanzig Lebensjahre in einer Gemeinde verbracht habe, die ans Ausland grenzt? Zu welcher Gruppe wäre wohl mein Nachbar zu zählen, der Passdokumente zweier verschiedener Länder besitzt? Oder mein Patenkind, das vor zwei Jahren als Tochter von Schweizer Eltern in Kalifornien geboren worden ist; zu welchem Teil der Gruppe gehört Oriana, die, wenn auch in der Schweiz aufgewachsen, wegen ihrem Geburtsort einmal die amerikanische Staatsbürgerschaft bekommen wird?
Sie merken es: Bei meinem Alltag und meinem Verständnis von Leben und Zusammenleben von Menschen liegt es fern, einfach bei 18 Prozent «Halt» zu sagen: Halt, da gibt es keine Möglichkeit mehr zuzuwandern! Oder: Halt, da müssen einige Menschen die Schweiz verlassen! Wer soll das sein? Ich habe vorhin bewusst einige Einzelbeispiele angetönt, weil die Summe der Menschen, die eine Gruppe ausmachen, zum Beispiel 18 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung, sich aus einer Vielzahl von Einzelschicksalen zusammensetzt.
Der heutige Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung liegt bei ungefähr 20 Prozent. Ein grosser Teil davon ist in der Schweiz geboren worden. Eine grosse Zahl von Frauen und Männern lebt schon seit Jahren mit einem ausländischen Pass in der Schweiz. Sie arbeiten hier und zahlen Steuern, ohne dass sie politische Rechte oder eine Form von Mitbestimmung wahrnehmen könnten.
Wir stellen fest: Die geforderte 18-Prozent-Grenze für die ausländische Wohnbevölkerung ist nicht primär die Frage eines mathematischen Bruchs, sondern eine Frage der Definition oder der Zuordnung von Menschen. Die Initianten zählen andere Fraktionen zur Gruppe der Ausländer und Ausländerinnen, als der Bund es heute tut, und andere Länder definieren ihren Anteil an Ausländerinnen und Ausländern wieder nach völlig anderen Gesichtspunkten als die Schweiz.
Herr Fehr Hans spricht formal davon, dass es gelte, die integrierte ausländische Bevölkerung und Asylsuchende auseinanderzuhalten. Aber was macht diese Initiative? Sie rechnet alle diese Menschen auf 18 Prozent hoch. Eine restriktive Grenze bei 18 Prozent segregiert die Bevölkerung, teilt sie förmlich auf. Das wollen wir nicht, weil die zufällig bei 18 Prozent gesetzte Grenze das Klima in unserem Land vergiftet, die Fremdenfeindlichkeit anheizt und die Probleme weder im Bereich der Arbeitslosigkeit noch im Bereich des Flüchtlingswesens löst.
Wir Grünen setzen auf die Integration, aber nicht auf eine mögliche sektorielle Integration von Berufsleuten wie Wissenschaftern oder Führungskräften, wie das die Initianten vorschlagen. Unser Anliegen heisst Chancengleichheit. Wir Grünen setzen auf die Integration von Menschen, von Frauen, Männern und Kindern. Wir erachten es als wichtig, eine erleichterte Einbürgerung der in der Schweiz Geborenen zu ermöglichen und den schon längere Zeit Niedergelassenen Mitspracherechte, mindestens auf Gemeindeebene, einzuräumen. Der Kanton Neuenburg ist in dieser Frage vielen Kantonen um einiges voraus.
Wir lehnen diese Initiative klar ab. Ich bitte Sie, das gleiche zu tun.

Leu Josef (C, LU), Berichterstatter: In meiner Replik werde ich mich auf den Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion beschränken, der das Ziel hat, den Bundesrat anzuhalten, der Volksinitiative doch noch einen indirekten, formellen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser Antrag wurde von verschiedener Seite, speziell seitens der SVP, der Freiheits-Partei und der Schweizer Demokraten unterstützt; der vorberatenden Staatspolitischen Kommission aber hat er nicht vorgelegen. Im Sinne der Kommissionsberatungen und der Kommission werde ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.
In meinem einleitenden Kommissionsreferat habe ich die Beurteilung der zeitlichen Umstände mit Blick auf einen indirekten Gegenvorschlag dargestellt. Ich halte hier nochmals fest: Wir müssten, wenn dieser Antrag der SVP-Fraktion eine Mehrheit finden würde, in unserem Rat bis zum Ende der Sommersession 1999 zu einer sehr komplexen und umfangreichen Materie – zu einer Totalrevision des Anag – entschieden haben. Das ist unmöglich, wenn man hier seriöse Arbeit leisten will – darauf wurde auch von den Herren Widrig und Imhof hingewiesen.
Welche Möglichkeiten haben wir sonst noch? Es drängt sich die Frage einer Teilrevision des Anag auf. Die Beschränkung auf eine Teilrevision des Anag – in bezug auf die Zulassungsbestimmungen – wäre zwar grundsätzlich möglich. Das Ausländerrecht bildet jedoch eine geschlossene Einheit. Z. B. sollten mit der Zulassung gleichzeitig auch die nachfolgenden Anwesenheitsbedingungen, der Familiennachzug – dies wurde ebenfalls von verschiedenen Damen und Herren erwähnt – sowie die Beendigung des Aufenthaltes neu geregelt werden. Eine Teilrevision würde auch die notwendige Totalrevision des Anag wesentlich verzögern. Ich frage Sie: Wollen wir das?
Der Bundesrat hat daher auf eine solche Lösung verzichtet – in unserer Kommission hat er dies sehr vehement vertreten – und eine Ablösung des Dreikreisemodells vorerst auf Verordnungsstufe vorgeschlagen.
Ich möchte noch folgendes ergänzen: Auf Verordnungsstufe ist einiges realisiert worden und wird noch realisiert. Es soll ein Zulassungsmodell nach dem dualen Konzept vorliegen, d. h., dass den Unternehmen in erster Linie Rekrutierungsmöglichkeiten in den EU- und Efta-Staaten offenstehen, wenn in unserem Land Arbeitsplätze nicht mit arbeitslosen Schweizern und mit stellensuchenden und zur Erwerbstätigkeit berechtigten Ausländern besetzt werden können.
Von diesem Grundsatz können die Arbeitsmarktbehörden von Bund und Kantonen abweichen und – wie schon heute –

für Arbeitskräfte aus allen Nicht-EU/Efta-Staaten Ausnahmen bewilligen, wenn es sich um gut qualifizierte Arbeitskräfte handelt und besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen. Ich denke, dass die vorgeschlagene Änderung der BVO ein wichtiges Signal bezüglich der jetzt hängigen «18 Prozent-Initiative» ist. Sie dokumentiert ganz klar den Willen des Bundesrates, seine qualitativ orientierte Zulassungspolitik zu verstärken.
Ich bitte Sie also, den Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion in diesem Sinne abzulehnen.

Scherrer Jürg (F, BE): Herr Leu, woher haben Sie die Information, dass die Fraktion der Freiheits-Partei und die demokratische Fraktion den Rückweisungsantrag unterstützen? Diese Information ist nämlich falsch.

Leu Josef (C, LU), Berichterstatter: Ich habe gesagt, dass aus diesen Kreisen Unterstützung angemeldet worden ist, auch für den Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion.

Antille Charles-Albert (R, VS), rapporteur: Quelques considérations à l'adresse de certaines personnes. En deux mots je dirai à M. Fischer-Hägglingen à propos de son intervention qu'il est vrai que quelques problèmes sont intervenus dans nos écoles. Mais est-ce que ce n'est pas justement un défi pour introduire dans nos écoles peut-être un peu plus le bilinguisme ou le multilinguisme? J'ai un petit exemple. Depuis sept ans, j'ai le plaisir de présider une ville où nous avons plus de 40 pour cent d'enfants étrangers dans les écoles. Avec l'introduction de l'école bilingue, je peux vous assurer que ça ne pose aucun problème.
En écoutant M. Keller Rudolf, j'ai eu l'impression que nous ne vivions pas dans le même pays. Les cantons où la proportion d'étrangers est nettement supérieure à la moyenne – et ça a été cité –, tels que Genève, n'ont pratiquement aucun problème. En écoutant M. Steinemann, j'ai eu l'impression que nous discutions une initiative populaire qui concernait uniquement les requérants d'asile, alors qu'il s'agit d'une initiative, comme je le disais lors du débat d'entrée en matière, qui pourrait devenir dangereuse, car il s'agit aussi de trouver une bonne solution pour notre économie, surtout dans les secteurs où nous avons encore un manque de main-d'oeuvre suisse.
A M. Fehr Hans, je dirai que si je peux admettre l'idée d'une stabilisation dans un proche avenir, j'espère également que les cantons touristiques et périphériques trouveront des alliés dans les cantons fortement industrialisés pour repourvoir des postes de travail dans l'agriculture, la viticulture ou le tourisme, où il est toujours extrêmement difficile de trouver des candidats originaires de notre pays. Et croyez-moi, il ne s'agit pas seulement de questions salariales! Le quota de 18 pour cent ne permettrait plus aux cantons précités de développer ces secteurs économiques, surtout en période de haute saison ou de récoltes.
Encore deux mots sur la proposition du groupe de l'Union démocratique du centre de renvoi au Conseil fédéral. Nous n'en avons pas débattu en commission, mais je vous propose de la rejeter.
Je rappelle que la commission vous propose de rejeter l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration», par 18 voix contre 3 et avec 1 abstention.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat beantragt Ihnen die Ablehnung der sogenannten «18-Prozent-Initiative», ohne dass er dazu einen Gegenvorschlag formuliert hat. Der Bundesrat wird aber im nächsten Jahr den Entwurf eines totalrevidierten Anag in die Vernehmlassung geben. Dieser wird auf dem Migrationsbericht der Kommission Hug beruhen. Dieses totalrevidierte Anag kann dann zum Zeitpunkt der Volksabstimmung, was nicht vor dem Jahre 2000 der Fall sein wird, als faktischer Gegenvorschlag dienen.
Faktum ist, dass die Schweiz nach wie vor stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist. Dies ergibt sich schon aus der Tatsache, dass weiterhin jeder vierte Arbeitsplatz in unserem Land von einer Ausländerin oder einem Ausländer besetzt wird. Die Ausländer helfen also wesentlich mit, den Wirtschaftsstandort Schweiz und damit auch die Arbeitsplätze von uns Schweizerinnen und Schweizern zu sichern. Dies gilt gerade im Zeitalter der Globalisierung ganz ausgeprägt für ausländische Fachleute und Spezialisten, ohne die der hohe Standard der schweizerischen Wirtschaft nicht aufrechterhalten werden könnte. Wir wissen alle, dass die Ausländerinnen und Ausländer, die im Durchschnitt ja jünger sind, auch einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung unserer Sozialversicherungen leisten.
Der weitaus überwiegende Teil der in der Schweiz lebenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer ist zudem bei uns gut integriert und eine Bereicherung unseres Landes. Herr Schlüer, wenn Sie sagen, man müsste alle Ausländerinnen und Ausländer mitzählen, dann muss man auch jene 300 000 bis 400 000 – das ist ungefähr ein Drittel der ausländischen Wohnbevölkerung – mitzählen, die der zweiten und dritten Generation angehören und die daher weitestgehend, zum Teil geradezu so perfekt in unsere Verhältnisse und in unser Land integriert sind, dass beispielsweise meine Kinder sie nicht von Schweizerinnen und Schweizern unterscheiden können. Das ist auch der Grund, weshalb wir Ihnen in der nächsten Legislatur wiederum eine Vorlage betreffend die erleichterte Einbürgerung dieser voll integrierten Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation präsentieren werden. Ich darf Sie daran erinnern, dass diese aus meiner Sicht unglückliche Abstimmung nicht am Volksmehr, sondern am Ständemehr gescheitert ist. Nach einer Anstandsfrist, wie ich sie immer verlange, haben wir allen Grund, in der nächsten Legislatur auch hier für eine umfassende Ausländerpolitik zu sorgen.
Wir sind uns auch bewusst, dass wir in den Bemühungen um eine bessere Integration der Ausländerinnen und Ausländer nicht nachlassen dürfen. Mit dem entsprechenden neuen Artikel im Anag haben wir jetzt die Möglichkeiten geschaffen, dass der Bund die Kantone und die Gemeinden, die hier vor allem Verantwortung tragen, künftig auch unterstützen kann. Das Gefühl der Überfremdung ist – in diesem Punkte waren sich erfreulich viele Votantinnen und Votanten einig – keine Frage von Zahlen. Das zeigt gerade das Beispiel Luxemburg: Luxemburg besitzt einen Ausländeranteil von 36 Prozent, hat aber viel weniger Probleme mit der Ausländerpolitik. Das hängt mit verschiedenen Gründen zusammen. Es zeigt aber vor allem, dass die Aufnahmebereitschaft, die Integrationsfähigkeit und der Wille, das Ausländerproblem adäquat zu behandeln, wichtiger sind als Zahlen. Aber auch das Beispiel des Kantons Genf, der einen Ausländeranteil von 34 Prozent besitzt, zeigt eindeutig, dass das Ausländerproblem kein Problem der absoluten Zahlen ist und dass daher der in der Volksinitiative gewählte Ansatz nicht der richtige ist.
Wenn ein Teil unserer Bevölkerung tatsächlich Überfremdungsängste hat, dann hängt das nicht so sehr mit diesen Zahlen zusammen, sondern vor allem mit offensichtlichen Missbräuchen. Sie wissen, dass der Bundesrat gewillt ist, durch eine konsequente Missbrauchsbekämpfung – wie wir sie beispielsweise mit dem dringlichen Asylbeschluss bereits beschlossen haben, aber auch mit einer konsequenten Strafverfolgung, mit der Beseitigung von Ausschaffungshindernissen und mit einer intensiveren internationalen Zusammenarbeit – diese Ängste eines Teiles unserer Bevölkerung anzugehen. Der Bundesrat ist daher auch überzeugt, dass wir die bestehenden Verunsicherungen nicht verharmlosen dürfen, sondern wir müssen sie ernst nehmen, damit fremdenfeindliche Tendenzen nicht Aufwind bekommen.
Die Volksinitiative will als Hauptziel den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der gesamten Wohnbevölkerung auf 18 Prozent beschränken. Sie ist in einer Zeit entstanden, in der wir zweifellos eine starke Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung zu verzeichnen hatten; das war zu Beginn der neunziger Jahre. Im Rekordjahr 1990 betrug diese Zunahme 5,7 Prozent. Aber seit drei Jahren haben wir praktisch eine Stabilisierung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung bei rund 19 Prozent.
Die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung betrug 1997 lediglich noch 0,2 Prozent; das sind rund 3200 Perso-

nen, im Vergleich zu 63 000 Personen im Jahre 1990. Zudem ist die Anzahl der in der Schweiz beschäftigten Saisonniers und Grenzgänger, die hier nicht mitgezählt werden, in den letzten Jahren ebenfalls ganz klar zurückgegangen.
Ich gebe gerne zu, dass diese doch sehr positiven Zahlen – ein Rückgang von 6 Prozent auf 0,2 Prozent, von jährlich über 60 000 auf jährlich gut 3000 – auch das Produkt der wirtschaftlichen Rezession waren. Aber wir sollten unser Licht auch nicht unter den Scheffel stellen: Diese Zahlen sind auch das Produkt der bewusst geänderten Ausländerpolitik des Bundesrates. Vor allem der Entscheid von 1991, Jugoslawien nicht weiter als Rekrutierungsland anzuerkennen, den wir gegen alle Opposition von links und rechts durchgesetzt haben, hat einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung dieser Zahlen geleistet. Denn wenn Sie die Anzahl der Ausländer näher anschauen, stellen Sie fest, dass die Zunahme Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre ganz klar fast ausschliesslich auf die jugoslawische Bevölkerung zurückzuführen ist. Dank dem Umstand, dass wir Jugoslawien als Rekrutierungsland ausgeschieden haben, haben wir – abgesehen von der Rezession – diese sehr positiven Zahlen, diesen klaren Rückgang der Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung erreicht. An dieser Politik will der Bundesrat auch bei einem Anziehen der Konjunktur weiter festhalten.
Der Text der Volksinitiative äussert sich nicht darüber, in welchem Zeitraum das Begrenzungsziel erreicht werden soll. Zudem lässt er weitgehend offen, mit welchen Mitteln die notwendige Reduktion zu erreichen ist. Ist bei Inkrafttreten der neuen Regelung die Grenze von 18 Prozent überschritten – was heute mit rund 19 Prozent der Fall wäre –, sieht die Initiative lediglich eine rasche Reduktion des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung durch freiwillige Auswanderungen vor.
Hier liegt ein sehr grosser Unsicherheitsfaktor vor. Wir können nicht mit einiger Wahrscheinlichkeit voraussagen, wie sich der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung in den nächsten Jahren entwickeln wird. Wir haben die Volksinitiative als ganz klar gültig erklärt. Es besteht jedoch ein erhebliches Konfliktpotential mit eingegangenen und noch einzugehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen; ich werde darauf zurückkommen.
Ausgehend vom heutigen Ausländeranteil müsste also bei Annahme der Volksinitiative eine deutliche Reduktion der Einwanderungen erreicht werden. Dabei besteht zweifellos die Gefahr, dass für die fundamentalen Bedürfnissen der Wirtschaft kein genügender Handlungsspielraum mehr offenbliebe, da die Einwanderung heute ja zu einem Drittel auf den Familiennachzug und zu etwa 15 Prozent auf Heiraten zurückzuführen ist. Der steuerbare Anteil der Einwanderung ist also sehr klein. Es bestände vor allem die grosse Gefahr, dass die Wirtschaft nicht mehr zu den unbedingt notwendigen Spezialisten käme.
Es ist zwar zuzugeben: Die Volksinitiative nimmt qualifizierte Wissenschaftler und Führungskräfte von den Begrenzungsmassnahmen aus. Nicht ausgenommen sind dagegen Spezialisten, andere Fachkräfte sowie Personen in Schlüsselfunktionen, auf die unsere Wirtschaft auch in Zukunft unbedingt angewiesen bleibt. Die Annahme der Volksinitiative hätte somit einschneidende Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, der bereits heute bezüglich der Möglichkeiten der Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften keinen guten Ruf hat.
Grosse Schwierigkeiten würde uns die Annahme der Volksinitiative auch im Zusammenhang mit internationalen Verpflichtungen machen. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass wir bestehende und noch einzugehende Staatsverträge kündigen müssten, wenn die Volksinitiative angenommen würde. In diesem Zusammenhang ist vor allem das Verhältnis zu den jetzt abgeschlossenen bilateralen Verhandlungen besonders wichtig. Die Annahme der Initiative würde zwar die Ratifizierung dieser Abkommen nicht von vornherein grundsätzlich ausschliessen.
Es könnte sich aber ohne weiteres ein Zielkonflikt mit schwerwiegenden Konsequenzen ergeben. Einerseits bestände dann nämlich ein verbindlicher Verfassungsauftrag für die Reduktion des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung auf 18 Prozent. Andererseits wären wir verpflichtet, nach der Übergangszeit von sieben Jahren der Europäischen Union den freien Personenverkehr zu bewilligen. Die Anwendung dieser beiden Prinzipien geht offensichtlich nicht auf. Ich bin denn auch überzeugt: Würde diese Volksinitiative angenommen, wären die Verlässlichkeit und die Berechenbarkeit als Partner der bilateralen Verträge mit der EU ganz grundsätzlich in Frage gestellt.
Die Schweiz hätte in bezug auf das Völkerrecht wieder das Image eines unzuverlässigen Partners, weil wir, wie gesagt, eine Kündigung des Personenverkehrsvertrages nicht ausschliessen könnten. Im Bereich der sieben sektoriellen Verträge gilt das Prinzip der «caducité absolue», das heisst, wenn wir einen Vertrag kündigen müssten, würden alle sieben dahinfallen. Dieses Prinzip hat die Europäische Union bis zum Abschluss konsequent durchgesetzt.
Im übrigen läuft eine derartige Politik auch allen unseren Bemühungen entgegen, vor allem im Bereich des Asyls und der illegalen Migration vermehrt mit unseren Nachbarstaaten und mit der Europäischen Union zusammenzuarbeiten. Wir sind darauf, Herr Steinemann, dringend angewiesen. Deshalb war es auch so wichtig, dass wir das Rückübernahmeabkommen mit Italien abschliessen konnten, und deshalb hoffen wir auch, dass wir demnächst in Verhandlungen betreffend eine Parallelkonvention zum Dubliner Abkommen eintreten können.
Zu den Nebenzielen der Initiative will ich mich nicht lange äussern. Die Initianten haben diesbezüglich selber öffentlich anerkannt, dass ein Teil der Nebenziele bereits durch das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht realisiert sei. Problematisch erscheint immerhin die zusätzliche Forderung der Initianten nach einer finanziellen Schlechterstellung von inhaftierten Ausländern, die nicht besser behandelt werden dürften als in ihrem Heimatland. Hier besteht natürlich eine offensichtliche Kollision mit Artikel 4 unserer Bundesverfassung.
Ich komme damit zum Schluss: Die «18-Prozent-Initiative» enthält ein ganz erhebliches Konfliktpotential in bezug auf eingegangene und – wenn ich an die bilateralen Verhandlungen denke – noch einzugehende völkerrechtliche Verpflichtungen. Aber der Bundesrat hält sich immer an das Prinzip «Im Zweifel zugunsten der Volksinitiative». Weil diese Volksinitiative auf jeden Fall nicht zwingendes Völkerrecht verletzt, beantragen wir Ihnen, sie als gültig zu erklären. Sie müsste dann völkerrechtskonform ausgelegt werden. Dagegen, und darauf möchte ich Sie hinweisen, können wir heute nicht ausschliessen, dass wir bestehende oder noch einzugehende völkerrechtliche Verträge kündigen müssten, wenn diese Initiative angenommen würde und wenn wir – und das täte der Bundesrat – die Anliegen der Initiative pflichtgemäss umsetzen würden.
Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat Ihnen dringend empfiehlt, diese Initiative abzulehnen. Sie verstösst gegen drei von vier Zielen des Bundesrates im Bereich der Ausländerpolitik: Sie verstösst gegen das Postulat einer besseren Integration der Ausländer mit Aufenthaltsrecht. Sie verstösst gegen die Erleichterung des Personenverkehrs mit der Europäischen Union. Sie verstösst gegen unsere humanitäre Flüchtlingspolitik. Was das vierte Ziel anbelangt, die Reduktion der Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung, habe ich Ihnen dargelegt, dass wir dieses Ziel schon weitestgehend realisiert haben, indem wir von einer Zunahme von 6 bis 7 Prozent auf 0,2 Prozent heruntergekommen sind und die jetzige Zunahme weitestgehend nur noch auf Faktoren wie Familiennachzug und Heirat beruht, die wir nicht beeinflussen können.
Der Bundesrat hat damit auch den Tatbeweis erbracht, dass er das Problem des Ausländerbestandes in der Schweiz ernst nimmt – wir werden das auch in Zukunft so halten. Auch wenn die Wirtschaft wieder anzieht – was wir ja hoffen –, wird der Bundesrat diese restriktive Ausländerpolitik, die wir im Jahre 1991 eingeleitet haben, durchziehen.
Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Es bleibt noch der Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion, angeführt von Herrn Hasler. Herr Hasler: Ich will nicht Formalist sein – aber dieser Rückweisungsantrag ist an sich gar nicht möglich, denn die Behandlungsfrist für den Bundesrat lief bereits am 28. August des letzten Jahres ab. Das war unsere Frist, und wir haben uns eben nicht für einen Gegenvorschlag entschieden; ein solcher hätte uns eine Verlängerung um ein halbes Jahr ermöglicht. Das Parlament selber kann noch einen Gegenvorschlag gebären, allerdings würde dann die Frist dafür nach dem Geschäftsverkehrsgesetz auch am 28. August 1999 ablaufen. Wir haben dies der Staatspolitischen Kommission im Detail dargelegt: Bis zu diesem Termin wird es auch Ihnen nicht gelingen, einen vernünftigen indirekten Gegenvorschlag auf die Beine zu stellen.
Der Bundesrat lässt sich aber beim Versprechen behaften, dass er nächstes Jahr den Entwurf eines totalrevidierten Anag in die Vernehmlassung geben wird und dass dieses zum Zeitpunkt der Volksabstimmung – frühestens im Jahre 2000 – als faktischer Gegenvorschlag zu dieser Initiative wird dienen können. Das Volk wird also dann genau wissen, in welche Richtung der Bundesrat – und hoffentlich auch das Parlament – in der Ausländerpolitik gehen will.
Deshalb möchte ich Sie bitten, diesen Rückweisungsantrag abzulehnen.

Eintreten ist obligatorisch
L'entrée en matière est acquise de plein droit

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der SVP-Fraktion (Rückweisung) 34 Stimmen
Dagegen 123 Stimmen

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
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Minderheit
(Steffen, Fehr Hans, Steinemann)
.... die Initiative anzunehmen.

Art. 2
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Minorité
(Steffen, Fehr Hans, Steinemann)
.... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 136 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 27 Stimmen

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 2693)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aguet, Alder, Antille, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Beck, Béguelin, Berberat, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Debons, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadient, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuenberger, Loeb, Maitre, Maury Pasquier, Meier Samuel, Müller Erich, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Rychen, Scheurer, Schmid Odilo, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Thanei, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Zwygart (130)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:
Baumann Alexander, Binder, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dreher, Fehr Hans, Giezendanner, Gusset, Hasler Ernst, Keller Rudolf, Kunz, Scherrer Jürg, Schlüer, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Vetterli, Waber (19)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Baader, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Föhn, Frey Walter, Maurer, Oehrli, Ruf, Schenk, Schmid Samuel, Schmied Walter (11)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Aeppli, Aregger, Bezzola, Blocher, Bührer, Donati, Dupraz, Engler, Fasel, Florio, Freund, Grobet, Gross Andreas, Heberlein, Jeanprêtre, Kofmel, Lachat, Leu, Loretan Otto, Lötscher, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller-Hemmi, Pini, Randegger, Rechsteiner Paul, Rennwald, Sandoz Marcel, Semadeni, Speck, Teuscher, Theiler, Thür, Zapfl, Ziegler (39)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Seiler Hanspeter (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr
La séance est levée à 12 h 30

97.060

«Für eine Regelung der Zuwanderung». Volksinitiative

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

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. August 1997 (BBl 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 Begehren 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 Volksbegehren 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 Dezembersession 1998 hat er das Geschäft im Plenum beraten. Dabei ist er dem Antrag des Bundesrates auf Ablehnung der Initiative 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 Saisonniers und Grenzgänger, die in der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nicht mit erfasst sind, geht ebenfalls deutlich zurück. Die Zahl der Saisonniers ist von fast 122 000 Saisonniers 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 zugespitzt.
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 Botschaft 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 Gegenvorschlag 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 «Drittausländern» 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, Ziffer 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 andernorts 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 Süditalien, in Spanien und Portugal. Dass unser Saisonnierstatut – 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 ebensosehr 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 ebensosehr 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, justitielle 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 Assoziierung 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 kriegführenden 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 Saisonnierstatut 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 Bezirkes Kulm. Nur schon das Zustandekommen dieser Initiative hat bei den letzten aargauischen Grossratswahlen vor zwei Jahren der FDP des Bezirkes 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 fron-

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'oeuvre 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 politiques, 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 reposeront 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 imminente. Transmettre aujourd'hui déjà une motion qui donne un certain sens conduit à exclure en principe la possibilité de s'écarter 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 de 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 Gegenvorschlages 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 zuzugeben, 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 massios 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 massios 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 Wissenschafter 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 genausodringend 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 zustimmen, 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 Kulturraum, 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 versechsfacht, weil wir in einer vermeintlich richtigen Konzession an die Wirtschaft billige Saisonnierkräfte 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 langfristigen 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 Saisonnierstatuts – 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 könne 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 Kommissionsmehrheit 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 ergriffen.
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 bestehenbleibt, 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 delikate 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 zugehe, 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 verschärfte 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 Saisonniers und Grenzgänger stark zurückgegangen. So hatten wir etwa im August 1990 noch 121 000 Saisonniers, 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 Wohnbevölkerung 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 Jahre 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 Saisonnierstatuts 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 angesichts 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 Rückübernahmeabkommen abzuschliessen. Glücklicherweise ist es jetzt auch gelungen, ein derartiges Rückübernahmeabkommen 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

Schlussabstimmungen
Votations finales

97.060

«Für eine Regelung der Zuwanderung». Volksinitiative
«Pour une réglementation de l'immigration». Initiative populaire

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2663 – Voir année 1998, page 2663

Beschluss des Ständerates vom 16. März 1999
Décision du Conseil des Etats du 16 mars 1999

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 2948)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Ammann Schoch, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Beck, Béguelin, Berberat, Blocher, Bonny, Borel, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bührer, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Comby, David, Debons, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Florio, Föhn, Freund, Friderici, Fritschi, Gadient, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hegetschweiler, Heim, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Kofmel, Kuhn, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Rychen, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (146)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:
Baumann Alexander, Borer, Bortoluzzi, Dreher, Gusset, Hasler Ernst, Keller Rudolf, Kunz, Moser, Schlüer, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Waber (14)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Binder, Fischer-Seengen, Frey Walter, Maurer, Ruf, Schenk (6)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Aguet, Alder, Bezzola, Bircher, Blaser, Columberg, de Dardel, Deiss, Eggly, Engler, Fehr Hans, Frey Claude, Giezendanner, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hess Otto, Jans, Maspoli, Mühlemann, Pidoux, Pini, Randegger, Rechsteiner Paul, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Speck, Theiler, Tschäppät, Tschuppert, Vetterli (33)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Freitag, 19. März 1999
Vendredi 19 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

Schlussabstimmungen
Votations finales

97.060

«Für eine Regelung der Zuwanderung». Volksinitiative
«Pour une réglementation de l'immigration». Initiative populaire

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 188 hiervor – Voir page 188 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1999
Décision du Conseil national du 19 mars 1999

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Entwurfes 41 Stimmer
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»

vom 19. März 1999

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 28. August 1995[1] eingereichten Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. August 1997[2],
beschliesst:

Art. 1

[1] Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

[2] Die Volksinitiative lautet:

I

Art. 69quater

[1] Der Bund sorgt dafür, dass der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung der Schweiz 18 Prozent nicht übersteigt.

[2] Bei der Berechnung mitgezählt werden insbesondere Niedergelassene, Jahresaufenthalter, anerkannte Flüchtlinge und Ausländer mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung. Falls sie länger als ein Jahr in der Schweiz verbleiben, werden auch Ausländer gemäss Artikel 69quinquies Absatz 1 und weitere Ausländer mit anderer Aufenthaltsbewilligung mitgezählt. Kurzfristige Aufenthalter mit oder ohne Erwerbstätigkeit werden mitgezählt, sofern ihr Aufenthalt mehr als acht Monate dauert, erneuert wird und wenn der Familiennachzug bewilligt ist.

[3] Bei der Berechnung nicht mitgezählt werden unabhängig von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz Grenzgänger, Saisonniers ohne Familiennachzug, Angehörige internationaler Organisationen, Angehörige konsularischer und diplomatischer Dienste, qualifizierte Wissenschafter und Führungskräfte, Künstler, Kurgäste, Stagiaires, Studenten und Schüler sowie Touristen. Ebenso nicht mitgezählt werden Ausländer gemäss Artikel 69quinquies Absatz 1, sofern ihr Aufenthalt in der Schweiz weniger als zwölf Monate dauert.

Art. 69quinquies

[1] Für Asylbewerber, Kriegsvertriebene, schutzsuchende Ausländer, vorläufig Aufgenommene, Internierte sowie Ausländer ohne festen Wohnsitz in der Schweiz unterbindet der Bund die finanziellen Anreize für den Verbleib in der Schweiz.

[2] In der Schweiz inhaftierte Personen gemäss Absatz 1 dürfen finanziell nicht besser gestellt sein, als dies in ihrem Herkunftsland der Fall wäre.

Art. 70bis

Sind Ausländer gemäss Artikel 69quinquies Absatz 1 sowie Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung fremdenpolizeilich oder strafrechtlich wegrespektive auszuweisen und ist der Vollzug möglich, zulässig und zumutbar, so können diese Personen zur Sicherstellung der Ausweisung bis zum Vollzug inhaftiert werden.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 21

[1] Sofern bei Inkrafttreten von Artikel 69quater die festgelegte Grenze von 18 Prozent überschritten ist, wird dies so rasch wie möglich durch die freiwillige Auswanderung von Ausländern kompensiert.

[2] Kann ein allfälliger Geburtenüberschuss auf diese Weise nicht kompensiert werden, so ist ein Überschreiten der 18-Prozent-Grenze befristet möglich, sofern keine neuen Aufenthaltsbewilligungen gemäss Artikel 69quater Absatz 2 an Ausländer erteilt werden.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

Nationalrat, 19. März 1999

Die Präsidentin: Heberlein
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 19. März 1999

Der Präsident: Rhinow
Der Sekretär: Lanz

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

du 19 mars 1999

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration», déposée le 28 août 1995[1];
vu le message du Conseil fédéral du 20 août 1997[2],

arrête:

Article premier

[1] L'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

[2] L'initiative a la teneur suivante:

I

Art. 69quater

[1] La Confédération veille à ce que la proportion des ressortissants étrangers en Suisse ne dépasse pas 18 pour cent de la population résidante.

[2] Sont notamment compris dans le calcul les étrangers titulaires d'un permis d'établissement, les résidents à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les personnes titulaires d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. Sont également comptabilisés, s'ils demeurent plus d'une année en Suisse, les étrangers au sens de l'article 69quinquies, 1er alinéa, et les étrangers titulaires d'autres autorisations de séjour. Les étrangers séjournant pour une courte durée, qu'ils exercent ou non une activité lucrative, sont également compris dans le calcul si leur séjour dure plus de huit mois, quand il est renouvelable et quand le regroupement familial a été autorisé.

[3] Ne sont pas comptabilisés comme ressortissants étrangers, indépendamment de la durée du séjour en Suisse, les frontaliers, les saisonniers ne bénéficiant pas du regroupement familial, les membres d'organisations internationales, les membres de service consulaires ou diplomatiques, les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les curistes, les stagiaires, les étudiants et les écoliers, les touristes. Ne sont pas non plus compris dans le calcul les étrangers au sens de l'article 69quinquies, 1er alinéa, s'ils séjournent moins de douze mois en Suisse.

Art. 69quinquies

[1] S'agissant des requérants d'asile, des personnes déplacées par la guerre, des étrangers en quête de protection, des étrangers admis provisoirement, des internés et des étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse, la Confédération veille à ce que leur séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier.

[2] Les étrangers au sens du 1er alinéa qui sont écroués en Suisse ne doivent pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.

Art. 70bis

Si un étranger au sens de l'article 69quinquies, 1er alinéa, ou un étranger sans autorisation de séjour doit être renvoyé ou expulsé en vertu d'une décision administrative ou pénale, dont l'exécution est possible, licite et raisonnablement exigible, cette personne pourra être écrouée jusqu'à l'exécution de la mesure, afin que l'expulsion soit assurée.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont complétées comme suit:

Art. 21

[1] Si la limite de 18 pour cent fixée à l'article 69quater est dépassée au moment de l'entrée en vigueur dudit article, l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par le biais de départs volontaires d'étrangers.

[2] Si un éventuel excédent des naissances ne peut être compensé de cette manière, la limite des 18 pour cent peut être temporairement dépassée, à condition qu'aucun nouveau permis de séjour ne soit délivré à des étrangers au sens de l'article 69quater, 2e alinéa.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil national, 19 mars 1999	Conseil des Etats, 19 mars 1999
La présidente: Heberlein	Le président: Rhinow
Le secrétaire: Anliker	Le secrétaire: Lanz

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione»

del 19 marzo 1999

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa «per una regolamentazione dell'immigrazione», depositata il 28 agosto 1995[1];
visto il messaggio del Consiglio federale del 20 agosto 1997[2],

decreta:

Art. 1

[1] L'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione» è valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

[2] L'iniziativa ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 69quater

[1] La Confederazione provvede affinché la proporzione di cittadini stranieri nella popolazione residente in Svizzera non superi il 18 per cento.

[2] Nel calcolo sono annoverati in particolare i domiciliati, gli annuali, i rifugiati riconosciuti e gli stranieri con permesso umanitario di dimora. Se rimangono in Svizzera per più di un anno sono annoverati anche gli stranieri di cui all'articolo 69quinquies capoverso 1 e quelli titolari di altro permesso di dimora. I dimoranti per breve durata, con o senza attività lucrativa, vengono annoverati dopo 8 mesi di dimora, se questa vien rinnovata ed essi siano autorizzati a far venire in Svizzera le loro famiglie.

[3] Non sono annoverati nel calcolo, indipendentemente dalla durata della loro dimora in Svizzera, i frontalieri, gli stagionali che non hanno fatto venire in Svizzera le loro famiglie, i membri di Organizzazioni internazionali, i membri di servizi consolari e diplomatici, i ricercatori e dirigenti qualificati, gli artisti, gli ospiti in stabilimenti di cura, i praticanti, gli studenti e gli allievi nonché i turisti. Non sono annoverati nemmeno gli stranieri di cui all'articolo 69quinquies capoverso 1 qualora rimangano in Svizzera per meno di 12 mesi.

Art. 69quinquies

[1] Per i richiedenti l'asilo, i profughi di guerra, gli stranieri alla ricerca di protezione, le persone accolte provvisoriamente, gli internati e gli stranieri senza residenza fissa in Svizzera la Confederazione fa in modo che non vi siano incentivi finanziari tali da indurli a rimanere in Svizzera.

[2] Le persone di cui al capoverso 1, se incarcerate in Svizzera, non possono essere messe in una condizione finanziariamente migliore di quanto sarebbe il caso nel Paese di origine.

Art. 70bis

Gli stranieri giusta l'articolo 69quinquies capoverso 1 o privi di permesso di dimora, colpiti da una decisione di espulsione della polizia degli stranieri o delle autorità penali, la cui esecuzione fosse possibile, lecita e ragionevolmente esigibile, possono, affinché sia assicurata l'espulsione, essere tenuti in carcere fino al momento dell'esecuzione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 21

[1] Nella misura in cui, all'entrata in vigore dell'articolo 69quater, sia superato il limite ivi fissato del 18 per cento, l'esubero sarà compensato entro il termine più breve possibile mediante l'emigrazione volontaria di stranieri.

[2] Se un'eventuale eccedenza di nascite non può essere compensata in questo modo, un superamento temporaneo del limite del 18 per cento è ammesso nella misura in cui non vengano rilasciati nuovi permessi di dimora a stranieri giusta l'articolo 69quater capoverso 2.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Consiglio nazionale, 19 marzo 1999	Consiglio degli Stati, 19 marzo 1999
Il presidente: Heberlein	Il presidente: Rhinow
Il segretario: Anliker	Il segretario: Lanz